



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 8 listopada 2016 r.

Poz. 2217

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZROCZE NR NK-I.4131.316.2016.TDom WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 7 listopada 2016r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016.446 j. t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Torzymiu nr XVIII/108/16 z dnia 28 września 2016r. w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Mieście i Gminie Torzym, w części dotyczącej: § 7 ust. 2; § 8; § 9; § 10 ust. 1 w zakresie zwrotu: „a odpowiedzialność za ich prawidłowe wykonanie ponosi wykonawca.”; § 11.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Torzymiu w dniu 28 września 2016r. podjęła uchwałę nr XVIII/108/16 w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Mieście i Gminie Torzym. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 7 października 2016r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 3, 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016.446 j.t. ze zm.) oraz art. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2015.2126 j. t. z późn. zm.).

Zakwestionowane przez organ nadzoru postanowienia, podjęte zostały na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że: na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że granice swobody prawodawczej rady gminy zakreślone są nie tylko przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawami szczególnymi. Rada Miejska, podejmując uchwałę w sprawie regulaminu cmentarza komunalnego, zobowiązana była zatem do przestrzegania przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010r., sygn. akt II SA/Go 170/10). Tymczasem kwestionowane przez organ nadzoru przepisy nie stanowią zasad i sposobu korzystania z cmentarzy komunalnych. Nie stanowią również zasad zarządu mieniem gminy.

W § 8 oraz w § 9 ust. 3 uchwały zostały zawarte przepisy dotyczące opłat za korzystanie z cmentarza. W ocenie organu nadzoru umieszczając w regulaminie cmentarza postanowienia dotyczące opłat za korzystanie z cmentarza Rada przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej. Obecnie obowiązujące przepisy prawa przyznają radzie gminy kompetencję do stanowienia o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia

1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 2016.573 j. t.). Wszelkie regulacje dotyczące opłat za cmentarze komunalne winny więc znaleźć się w odrębnej uchwale nie zaś w regulaminie korzystania cmentarza, który podjęty został w ramach delegacji z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w granicach tej delegacji nie mieści się ustalanie zasad ponoszenia opłat za korzystanie z cmentarza.

Ponadto w § 8 ust. 5 i 6 uchwały Rada Miejska w sposób nieuprawniony ustanowiła własne zasady postępowania z grobami w przypadku nieuiszczenia opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok ze skutkiem na kolejne 20 lat. Mianowicie Rada Miejska w takiej sytuacji przewidziała procedurę likwidacji grobu. Postanowienia uchwały wprowadzające tę procedurę pozostają w rażącej sprzeczności z ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która w art. 7 reguluje skutki nieuiszczenia wskazanej opłaty. Stosownie do wskazanego przepisu, grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20, a po upływie tego okresu ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione. Stosownie natomiast do ustępu 4 analizowanego przepisu ustawy, dozwolone są umowy przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania. Przywołana regulacja oznacza, że w żadnym wypadku nie można decydować o likwidacji grobu na skutek upływu wskazanego dwudziestoletniego terminu i nieuiszczenia kolejnej opłaty za pochowanie zwłok. W takiej sytuacji przy braku dodatkowo sprzeciwu osoby zainteresowanej prawodawca przewiduje jedynie utratę prawa do grobu. Utrata prawa do grobu nie oznacza jednak jego likwidacji lecz przejawia się tylko uprawnieniem do ponownego użycia grobu do chowania. Tak więc postanowienia uchwały dopuszczające możliwość likwidacji grobu, pozostają w rażącej sprzeczności ze wskazaną regulacją ustawową, co z kolei obowiązało organ nadzoru do stwierdzenia ich nieważności. Ponadto zaakcentować należy, że nawet przy założeniu, że na kanwie badanej uchwały „likwidacja grobu” oznacza de facto „uprawnienie do ponownego użycia grobu” to i tak lokalny prawodawca wbrew regulacji ustawowej nie przewidział, że wskazane uprawnienie nie ma zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok.

W § 9 uchwały Rada Miejska zawarła przepisy dotyczące ekshumacji. W ocenie organu nadzoru kwestie dotyczące ekshumacji nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Nie stanowią one zasad ani trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Powyższe zagadnienie reguluje ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz akty wykonawcze do niej. Dlatego uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 9 uchwały.

W § 7 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że wykonawcy ponoszą odpowiedzialność za wszelkie szkody wynikłe w następstwie realizowanych na terenie Cmentarza prac, w tym również za uszkodzenia sąsiednich grobów, nagrobków, zieleni oraz innych urządzeń infrastruktury Cmentarza oraz zobowiązani są do pokrycia kosztów napraw lub wniesienia odszkodowania na rzecz zainteresowanych. Ponadto w § 10 ust. 1 uchwały Rada określiła odpowiedzialność kontraktową podmiotów świadczących usługi pogrzebowe. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. Nie można bowiem stwierdzić, że kwestie odpowiedzialności za szkody oraz należyte wykonanie usługi stanowią regulację dotyczącą korzystania z cmentarza komunalnego jako obiektu użyteczności publicznej. Podkreślenia wymaga, że kwestie, o których mowa w powołanych wyżej przepisach stanowią zagadnienie podlegające regulacji na mocy umowy, jaka może zostać zawarta pomiędzy zarządcą cmentarza i podmiotem świadczącym usługi pogrzebowe dokonującym pochówku na tym cmentarzu oraz ustawy kodeks cywilny. Rada stanowiąc regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej nie jest zatem władna do wkraczania w uprawnienia stron stosunku cywilnoprawnego oraz zarządcy cmentarza w razie wyrządzenia szkody. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza zakres upoważnienia, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. Tym samym uznaję, że Rada we wskazanym wyżej zakresie, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który daje Radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Organ stanowiący gminy nie może w akcie określającym zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej regulować kwestii odpowiedzialności wykonawców usług za prawidłowe wykonanie prac czy wyrządzone szkody. Rada, wprowadzając do uchwały postanowienia, w przytoczonym powyżej brzmieniu, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia.

W ramach kompetencji przyznanых Radzie nie mieści się również kwestia regulacji zasad odpowiedzialności Gminy oraz administratora Cmentarza za szkody zaistniałe na Cmentarzu, będące następstwem czynników atmosferycznych, kradzieży lub innego działania osoby trzeciej (§ 11 uchwały). Podstawą jakiegokolwiek

odpowiedzialności lub jej braku mogą być tylko przepisy rangi ustawy, przewidujące odpowiednie konsekwencje za określone w nich działania i zachowania.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Teresa Kaczmarek