



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 30 lipca 2015 r.

Poz. 2821

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.216.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) stwierdzam nieważność § 5 ust. 4, § 8 tiret 1, 2, 5, 6 i 9 oraz § 9 załącznika do uchwały Nr VI/69/15 z dnia 16 lipca 2015 r. Rady Miejskiej we Fromborku w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z Cmentarza Komunalnego we Fromborku.

#### UZASADNIENIE:

W załączniku do uchwały, o której mowa na wstępie, Rada Miejskiej we Fromborku, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 13 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ustaliła regulamin korzystania z Cmentarza Komunalnego we Fromborku, zwany dalej regulaminem.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie (radzie gminy jako jej organowi stanowiącemu) przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Z kolei w myśl art. 40 ust. 2 przywołanej ustawy, bezpośrednio na jej podstawie, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 powyższej ustawy jest możliwe tylko w ramach przyznanых gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. W orzecznictwie sądowym oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że poprzez pojęcie "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r. sygn. akt IV SA/Wr 641/13). Wobec powyższego Rada Miejska we Fromborku była uprawniona do uregulowania w kwestionowanej uchwale wyłącznie norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie cmentarzy komunalnych. Należy również wskazać, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulamin korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń. Osoby korzystające powinny się podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07). Zdaniem organu nadzoru, Rada wprowadzając w regulaminie korzystania z cmentarzy postanowienia § 5 ust. 4, § 8 tiret 1, 2, 5, 6 i 9 oraz §9 wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W § 5 ust. 4 regulaminu Rada postanowiła, że: "Opiekujący się grobem lub miejscem grzebalnym zobowiązany jest do stałego utrzymania czystości i porządku tego miejsca oraz terenu przyległego". W cytowanym przepisie regulaminu Rada określiła krąg osób, które mają obowiązek porządkowania i pielęgnacji grobów i ich otoczenia, co nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w §40 ust. 2 pkt 4.

Zakazy, określone przez Radę w § 8 tiret 1,2,6 i 9 regulaminu, na mocy których Rada wprowadziła zakazy, zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca, przebywania nieletnich dzieci bez opieki, żebractwa, wysypywania śmieci poza miejscami wyznaczonymi oraz wyrzucania gruzu i odpadów po nagrobkach do pojemników rozstawionych na terenie cmentarza, zostały z kolei przewidziane w kolejno art. 51 art. 106., art. 58, art. 144 § 1 i art. 145, art. ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.). W tym zakresie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności dokonywania powtórzeń unormowań, zawartych w innych aktach normatywnych. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy, z punktu widzenia techniki prawodawczej, za bezwzględnie niedopuszczalne. Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie (np. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02).

Ponadto w § 9 regulaminu Rada postanowiła, iż Miasta i Gmina Frombork nie odpowiada za szkody na grobach, powstałe na skutek kłęsk żywiołowych, kradzieży i aktów wandalizmu oraz rzeczy pozostawione bez nadzoru. Powyższe postanowienie § 9 regulaminu, nie mieści się również w zakresie upoważnienia ustawowego wynikającego z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządowej uprawniony jest do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii dotyczących zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W kompetencji tej nie mieszczą się regulacje mające na celu ustalenie zasad odpowiedzialności prawnej, które miałyby obowiązywać pomiędzy właścicielem (podmiotem działającym za właściciela), a korzystającym z obiektu użyteczności publicznej.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Marian Podziewski