



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 6 czerwca 2022 r.

Poz. 2695

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.260.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.) stwierdzam nieważność Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXXIX/352/2022 Rady Gminy Nowe Miasto Lubawskie z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z Cmentarza Komunalnego w Gwińdzinach, w części dotyczącej:

- § 4 ust. 2 pkt 1,
- § 5,
- § 11 ust. 1 pkt od 1 do 5,
- § 12,
- § 13 - w zakresie sformułowania „która jest odpowiedzialna za przestrzeganie zapisu, o którym mowa w § 12”,
- § 15, § 16, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22,
- § 23 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4 - w zakresie sformułowania „reklam”, pkt 5, pkt 6,
- § 26,
- § 27.

Uzasadnienie

Uchwałą o której mowa w sentencji Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła w formie załącznika do uchwały, Regulamin korzystania z Cmentarza Komunalnego w Gwińdzinach.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 maja 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała w zakresie wskazanym w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje - na podstawie upoważnień ustawowych - prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jak wynika z 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, możliwe jest tylko w ramach przyznanых gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań.

W myśl art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności sprawy cmentarzy gminnych należy do zadań własnych gminy.

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). W związku z powyższym, Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie była uprawniona do uregulowania w kwestionowanym załączniku do uchwały wyłącznie norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie cmentarzy komunalnych.

Należy również wskazać, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy 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 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).

W § 4 ust. 2 pkt 1, § 12 i § 23 pkt od 1 do 6 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie dokonała powtórzeń zapisów ustawy, a nadto w przypadku § 4 ust. 2 pkt 1 załącznika zmodyfikowała jego treść.

W § 4 ust. 2 pkt 1 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie ustalając, że podstawą do pochowania zwłok na cmentarzu jest okazanie karty zgonu zawierającej adnotację urzędu stanu cywilnego o zarejestrowaniu zgonu, dokonała powtórzeń zapisów ustawy art. 11 ust. 4b ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947), oraz dokonała modyfikacji przepisów zawężając określony ustawowo krąg podmiotów uprawnionych do pochówku.

W § 12 załącznika do uchwały określając, że „na grobach można ustawić nagrobek o wymiarach nieprzekraczających granic powierzchni grobu albo usypywać ziemię w postaci pagórka nad grobem”, powtórzono zapis § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284).

Wylimitowanie z obrotu prawnego § 12 załącznika do uchwały, prowadzi do konieczności uchylecia § 13 ust. 1 w zakresie sformułowania „która jest odpowiedzialna za przestrzeganie zapisu, o którym mowa w § 12”, bowiem w tym przypadku odwołanie się do treści § 12 staje się bezprzedmiotowe i nieczytelne.

Wprowadzona przez radę w § 23 regulaminu część zakazów również jest już uregulowana w aktach prawnych hierarchicznie wyższych, i tak zapisy: pkt 1 zakłócania ciszy i powagi miejsca, - określono w art. 51, pkt 3 żebractwa, - określono w art. 58, pkt 4 ustawiania reklam, - określono art. 63a, pkt 5 niszczenia urządzeń cmentarnych, nagrobków i zieleni - określono art. 145, a pkt 6 wysypywania odpadów za ogrodzenie cmentarza - określono w art. 143 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 z późn. zm.) natomiast przepis ustanowiony w § 23 pkt 2 zakazujący przebywania osób w stanie nietrzeźwości uregulowany został w art. 40 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.),.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym, utrwalone jest stanowisko, które organ nadzoru aprobuje, że powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy uchwalone przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować bowiem jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 150/19, LEX nr 2647470). 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).

Szczególnie jednoznaczne stanowisko zajmuje judykatura w kwestii modyfikacji regulacji ustawowych, które to zabiegi bezwzględnie uznaje za uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały (por. wyrok WSA

w Olsztynie z 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 1054/13, LEX nr 1407087 i wyrok WSA w Szczecinie z 24 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 217/18, LEX nr 2505201).

W § 5 ust. od 1 do 5, § 26 i § 27 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie w sposób nieuprawniony, bez stosownych upoważnień ustawowych, określiła prawa i obowiązki jednostki, która sprawować będzie funkcję Administratora (zarządcy) Cmentarza Komunalnego w Gwiździnach.

Delegacja ustawowa do uchwalenia regulaminu korzystania z obiektów gminnych, nie obejmuje możliwości wywierania wpływu lub narzucenia sposobu funkcjonowania Administratorowi (zarządcy) wskazanego obiektu, wobec czego zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przytoczonych powyżej przepisów.

W § 11 ust. 1 pkt od 1 do 5, § 15, § 16, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie wkroczyła w obszar materii umownej i ustaliła szereg zasad, które w swej istocie stanowią prawa i obowiązki stron stosunku cywilnoprawnego, jakim pozostaje m.in. umowa na korzystanie z cmentarza komunalnego. Należy podkreślić, że rada gminy nie posiada kompetencji do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego istotnych postanowień takich umów, w tym ich warunków, zasad, możliwości oraz dopuszczalności ich zawierania. Przepisy te naruszają jednocześnie kompetencje wójta (zarządcy cmentarza) do utrzymania i zarządzania cmentarzem komunalnym, wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, bowiem szczegóły związane z określeniem sposobu wykonywania przedmiotowego zadania powinny być określone przez niego.

W ocenie organu nadzoru, zakwestionowane powyżej przepisy Regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w Gwiździnach, naruszają w sposób istotny prawo, w tym w szczególności art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki