



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 marca 2024 r.

Poz. 2187

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.177.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIII/727/24 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia *Regulaminu korzystania z Cmentarza komunalnego w Wodzisławiu Śląskim*, w części określonej w:

1) § 1 ust. 2-ust. 5, § 2 ust. 3 w zakresie sformułowania: „za zgodą Administratora” wraz z poprzedzającym go przecinkiem oraz ust. 4, § 3 ust. 2 w zakresie wyrazu „Administratora” (zawarty we wprowadzeniu do wyliczenia) i ust. 5 w zakresie wyrazu: „Administratora” załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 887 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

2) § 3 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 51 § 1 i § 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP,

3) § 3 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń w związku z art. 7 Konstytucji RP,

4) § 3 ust. 1 pkt 3 w zakresie sformułowania: „handlowej i” załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 60³ § 1 Kodeksu wykroczeń w związku z art. 7 Konstytucji RP,

5) § 3 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP,

6) § 3 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 stycznia 2024 r. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego przyjęła uchwałę Nr LXXIII/727/24 w sprawie uchwalenia *Regulaminu korzystania z Cmentarza komunalnego w Wodzisławiu Śląskim*, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin korzystania z Cmentarza komunalnego w Wodzisławiu Śląskim*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 13 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 lutego 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

Analiza powyższego przepisu ustawy wskazuje, że stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w ww. art. 40 ust. 2 ustawy jest możliwe tylko w ramach przyznanых gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. Przez 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Omawiane 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 4 ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 580/22; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (przybierające formę regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń) – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z tych obiektów i urządzeń.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że z treści art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że regulacje § 1 ust. 2-ust. 5, § 2 ust. 3 w zakresie sformułowania: „za zgodą Administratora” wraz z poprzedzającym go przecinkiem oraz ust. 4, § 3 ust. 2 w zakresie wyrazu: „Administratora” (zawarty we wprowadzeniu do wyliczenia) i ust. 5 w zakresie wyrazu: „Administratora” załącznika do uchwały, zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

§ 1

2. *Cmentarzem administruje Administrator.*

3. *Informacja o Administratorze, miejscu i godzinach urzędowania umieszczona jest na tablicach informacyjnych przy wejściu na Cmentarz.*

4. *Zalatywanie spraw związanych z pochówkiem na Cmentarzu oraz innych spraw związanych z działalnością Cmentarza odbywa się w godzinach urzędowania Administratora.*

5. *Administrator przyjmuje wnioski i skargi dotyczące funkcjonowania Cmentarza oraz sprawuje nadzór nad przestrzeganiem niniejszego Regulaminu.*

§ 2

3. *W uzasadnionych przypadkach, za zgodą Administratora, możliwe jest zorganizowanie pogrzebu w innych dniach i godzinach.*

4. *W przypadku wystąpienia warunków atmosferycznych mogących stwarzać zagrożenie dla osób przebywających na terenie Cmentarza, Administrator upoważniony jest do jego zamknięcia.*

§ 3

2. *Na terenie Cmentarza zakazuje się bez zezwolenia Administratora: (...)*

5. *Zagospodarowanie otoczenia grobu, usuwanie i przestawianie elementów, sadzenie drzew lub krzewów może być dokonane tylko po uzyskaniu pisemnej zgody Administratora.*

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych *Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarza jest położony*. Zatem ustawodawca wskazał, że wyłącznie do kompetencji właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy, czy zarząd nad cmentarzem będzie wykonywał samodzielnie, czy też przez administratora, jak również kto będzie administratorem oraz jaki zakres uprawnień powierzy administratorowi. Jeżeli organ wykonawczy miasta zdecyduje, że zarząd nad cmentarzem będzie wykonywać przez administratora to sprawę określenia szczegółowych obowiązków i zadań podmiotu sprawującego zarząd nad cmentarzem należy pozostawić do szczegółowego uregulowania pomiędzy Prezydentem Miasta a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządem gminnym obiektem użyteczności publicznej (tu: cmentarzem). O tym, kto faktycznie będzie wykonywał czynności z zakresu zarządu cmentarzem komunalnym i w jakim miejscu te czynności będą wykonywane ostatecznie decyduje zatem organ wykonawczy miasta. (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Go 119/16 oraz z dnia 8 marca 2017 r., sygn. akt SA/Go 43/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 853/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2023 r., sygn. akt III SA/Wr 994/22, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rada nie może decydować w przedmiotowej uchwale o zakresie uprawnień i obowiązków prezydenta miasta bądź upoważnionego przez niego podmiotu (administratora), ani określać poszczególnych czynności (obowiązków) wykonywanych przez te podmioty w ramach sprawowania bieżącego zarządu cmentarzem. Taka materia nie mieści się w pojęciu zasad ani trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, wszelkie regulacje załącznika do uchwały dotyczące wskazania, że cmentarzem administruje administrator (§ 1 ust. 2), miejsca i sposobu rozpowszechniania informacji o administratorze (§ 1 ust. 3), terminu załatwiania spraw pochówku u administratora (§ 1 ust. 4), przyjmowania wniosków i rozpatrywania skarg przez administratora (§ 1 ust. 5) zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa i powinny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Konsekwencją zakwestionowania regulacji dotyczącej administratora jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego pozostałych regulacji załącznika do uchwały związanych z tym administratorem i nałożeniem na niego określonych obowiązków, tj. § 2 ust. 3 w zakresie sformułowania: „za zgodą Administratora” wraz z poprzedzającym go przecinkiem oraz ust. 4, § 3 ust. 2 w zakresie wyrazu: „Administratora” (zawarty we wprowadzeniu do wyliczenia) i ust. 5 w zakresie wyrazu: „Administratora” załącznika do uchwały. Wobec powyższego, nie jest możliwe pozostawienie w obrocie prawnym regulacji dotyczących administratora i jego obowiązków związanych z administrowaniem cmentarza, gdyż określenie tych kwestii nie należy do kompetencji organu stanowiącego miasta.

Dalej należy wskazać, że § 3 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi – *Za stan techniczny elementów zagospodarowania grobów odpowiadają dysponenti grobów*. Jednakże z wyżej powołanego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy wynika jedynie kompetencja organu stanowiącego gminy do określenia „zasada i trybu korzystania” czyli uprawnienie do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej (tu: cmentarza) norm i zasad prawidłowego postępowania. Jednak rada miejska na podstawie powyższej regulacji omawianej ustawy nie jest upoważniona do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego przepisów dotyczących odpowiedzialności (ustalenia lub zwolnienia z odpowiedzialności) dysponentów grobów za stan techniczny elementów zagospodarowania grobów, o której mowa w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały. Wobec powyższego, przedmiotowa delegacja ustawowa nie może być odczytywana jako upoważnienie do regulowania jakiegokolwiek odpowiedzialności.

Przechodząc do dalszej oceny załącznika do uchwały należy zasygnalizować, że regulaminy podejmowane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. Organ stanowiący miasta w stanowieniu aktów prawa miejscowego związany jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czyniąc wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych (np. ustawach). Takie regulacje należy ocenić jako

naruszające w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przenosząc powyższe rozważania na treść ocenianego załącznika do uchwały należy wskazać, że:

- § 3 ust. 1 pkt 1 stanowiący, że *Na terenie Cmentarza zakazuje się: zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca* – istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 51 § 1 i § 3 Kodeksu wykroczeń w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada nie jest upoważniona do regulowania zakazu zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca, gdyż zostały one już uregulowane w ww. przepisie Kodeksu wykroczeń,

- § 3 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały (tj. *Na terenie Cmentarza zakazuje się: umieszczania ogłoszeń*) – istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń w związku z art. 7 Konstytucji RP. Przedmiotowy zakaz został już uregulowany przez ustawodawcę w ww. przepisie Kodeksu wykroczeń,

- § 3 ust. 1 pkt 3 w zakresie sformułowania: „handlowej i” załącznika do uchwały istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 60³ § 1 Kodeksu wykroczeń w związku z art. 7 Konstytucji RP, gdyż zakaz handlu na terenie należącym do gminy (lub będącym w jej zarządzie) poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy został już uregulowany w ww. przepisie Kodeksu wykroczeń.

W ocenie organu nadzoru, § 3 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały dot. zakazu wprowadzania na teren cmentarza zwierząt (nie dotyczy psów przewodników) istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W tym miejscu należy wskazać, iż z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że *Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.* Wyprowadzona z omawianego przepisu zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli zatem prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Wobec powyższego, ustanowienie bezwzględного zakazu wprowadzania zwierząt na teren cmentarza komunalnego czyli obiektu użyteczności publicznej (nie dotyczący psów przewodników) nie zawiera się w kompetencjach organu stanowiącego gminy wynikających z przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. W kompetencjach Rady mieści się wyłącznie określenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (tu: cmentarza komunalnego), który w żaden sposób nie może naruszać konstytucyjnej zasady równości. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt, co oznacza, że istotnie narusza prawo. Ponadto wskazać należy, że ustalenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku wspólnego stanowi materię regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, a nie przedmiotowej uchwały podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXXIII/727/24 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie *uchwalenia Regulaminu korzystania z Cmentarza komunalnego w Wodzisławiu Śląskim*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz