

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.91.2022.KK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

§ 2 ust. 2, § 3 ust. 1, 3 i 4, § 4 ust. 3 i 5, § 5 ust. 3-5, § 6 ust. 1-3 i 5, § 7 ust. 2 oraz § 9 Regulaminu Cmentarzy Komunalnych przy ul. Przykoszarowej i ul. Mikołaja Kopernika w Łomży stanowiącego załącznik do uchwały Nr 514/LV/22 Rady Miejskiej Łomży z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych przy ul. Przykoszarowej i ul. Mikołaja Kopernika w Łomży.

UZASADNIENIE

W dniu 25 maja 2022 r. Rada Miejska Łomży podjęła uchwałę Nr 514/LV/22 w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych przy ul. Przykoszarowej i ul. Mikołaja Kopernika w Łomży. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 maja 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów uchwały Nr 514/LV/22 zostało podjętych z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 21 czerwca 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze mające na celu stwierdzenie ich nieważności.

Mocą postanowień przedmiotowej uchwały Rada Miejska ustaliła regulamin korzystania z 2 cmentarzy komunalnych położonych przy ul. Przykoszarowej i ul. Mikołaja Kopernika w Łomży.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w myśl którego na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przytoczony wyżej przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu

prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Ustalając zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada gminy nie ma zatem niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice tej swobody wyznacza bowiem obowiązujący porządek prawny, a prawotwórcze działanie organu jednostki samorządu terytorialnego winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Stąd regulamin w swej treści powinien ograniczać się wyłącznie do kwestii „zasad i trybu korzystania”, a w warstwie formalnej odpowiadać wszystkim wymogom stawianym aktom prawa miejscowego.

Rada Miejska w § 3 ust. 1 pkt 1-5 ustaliła katalog (rodzaje z uwzględnieniem wielkości) grobów, jakie można stosować na cmentarzach komunalnych wymienionych w uchwale, a mianowicie: groby pojedyncze ziemne, groby podwójne ziemne, groby pojedyncze murowane, groby podwójne murowane i grobowce. Kwestia rodzajów grobów została uregulowana w § 2 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. poz. 284), gdzie rozróżnia się groby ziemne, murowane, rodzinne (grób przeznaczony do składania dwóch lub więcej trumien ze zwłokami lub urn), katakumby i kolumbaria.

Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, iż brak jest przepisu, który upoważniałby organy stanowiące j.s.t. do ponownej regulacji tej kwestii w aktach niższego rzędu, tj. w aktach prawa miejscowego. Ponadto należy zauważyć, iż katalog przyjęty przez Radę Miejską Łomży w sposób nieuprawniony zawęża pod względem wielkości groby ziemne i murowane ograniczając się tylko do grobów pojedynczych i podwójnych pomijając groby rodzinne (przeznaczone do składania dwóch lub więcej trumien ze zwłokami lub urn). Nie można również pominąć faktu, iż przedmiotowy Regulamin wprowadza rodzaj grobu w postaci grobowca nieznanego ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych jak też przywołanemu wyżej rozporządzeniu Ministra Infrastruktury.

Za podjęty bez delegacji ustawowej należy przyjąć zapis § 3 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym groby ziemne, murowane oraz miejsca rezerwowe pod groby nie mogą być przedmiotem obrotu prywatnego. Analizując powyższy zapis w kontekście obowiązujących przepisów prawa należy uznać, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w akcie określającym zasady i tryb korzystania z cmentarza komunalnego nie może

regulować tych kwestii bowiem są one przedmiotem regulacji cywilnoprawnych zawartych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz.1740 z późn. zm.) (art. 353).

Bez stosownego upoważnienia zostały przyjęte zapisy zawarte w § 2 ust. 2, § 3 ust. 4 jak również w § 4 ust. 5 dotyczące zróżnicowania opłat w zależności od dnia tygodnia (dzień powszedni czy też świąteczny), jak również pobierania opłat przez administratora cmentarza według cennika wprowadzonego zarządzeniem Prezydenta Miasta Łomża na podstawie wystawionej faktury VAT.

Obecnie obowiązujące przepisy prawa co prawda przyznają organom stanowiącym j.s.t. kompetencję do stanowienia o wysokości cen i opłat albo decydowania 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 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679). Jednakże nie można pominąć faktu, iż Rada Miejska Łomży mocą postanowień uchwały Nr 295/LII/98 z dnia 28 stycznia 1998 r. w sprawie powierzenia Zarządowi Miasta Łomży uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (zmienionej uchwałą Nr 288/XXVIII/20 z dnia 26 sierpnia 2020 r.) skorzystała z uprawnień wynikających z regulacji zawartych w art. 4 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. W związku z powyższym, Rada Miejska Łomży powierzając Prezydentowi uprawnienie do ustalania wysokości cen i opłat jak też do decydowania o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Miasta Łomży sama takie uprawnienie niejako utraciła, przez co należy uznać, iż ustalenia zawarte w § 2 ust. 2, § 3 ust. 4 jak również w § 4 ust. 5 Regulaminu zostały podjęte bez podstawy prawnej i stanowią przykład nieuprawnionego wkroczenia organu stanowiącego w kompetencje organu wykonawczego gminy.

W § 4 ust. 3 Regulaminu Rada ustaliła, iż zgłoszenia pochówku dokonuje rodzina osoby zmarłej, osoba upoważniona lub uprawniona instytucja w biurze administratora na podstawie karty zgonu nie później niż 24 godziny przed planowanym terminem pogrzebu. Zapisem tym Rada wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Bezsprzecznie, w ramach przedmiotowego Regulaminu Rada nie może decydować o przebiegu procedury poprzedzającej dokonanie pochówku i nakazywać uprawnionym do pochowania zwłok złożenia wskazanych dokumentów, podobnie jak, regulować obowiązków związanych z przechowywaniem dokumentacji związanej z pochówkiem.

Analiza cytowanych wyżej przepisów Regulaminu, dowodzi, że organ stanowiący Miasta Łomży uchwalając wskazane regulacje dokonał niedopuszczalnego powtórzenia i modyfikacji unormowań, zawartych w innych aktach normatywnych. Przede wszystkim należałoby wskazać art. 8 ust. 1 cyt. ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym przyjęcie zwłok do pochowania na cmentarz następuje po przedstawieniu dokumentów określonych w art. 11 ust. 4b (który zakłada, że podmiot, któremu została wydana karta zgonu, przekazuje część karty zgonu, zawierającą nazwisko, nazwisko rodowe, imię (imiona) osoby zmarłej, stan cywilny osoby zmarłej, datę i miejsce zgonu, datę i miejsce urodzenia osoby zmarłej, imiona i nazwiska rodziców osoby zmarłej, informację, czy zgon nastąpił w wyniku choroby zakaźnej, oraz zawierającą adnotację o zarejestrowaniu zgonu lub zgłoszeniu zgonu, administracji cmentarza w celu pochowania zwłok) i ust. 9 (stanowiący, iż w przypadkach, w których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że przyczyną zgonu było przestępstwo, na pochowanie zwłok oprócz karty zgonu wymagane jest zezwolenie prokuratora).

Powyższe, dowodzi niedopuszczalnego powtórzenia regulacji ustawowych lub ich modyfikacji i skutkuje, tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r. sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98).

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 przyznanych 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 2014r.

sygn. akt IV SA/Wr 641/13). Wobec powyższego, Rada Miejska 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 (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 natomiast 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 (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07).

W związku z tym, iż przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie tworzenia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z obowiązkami nakładanymi na administratora cmentarza, wyłączenia jego odpowiedzialności oraz obowiązkami osoby sprawującej opiekę nad grobem osoby bliskiej, czy też wykonawcy robót, prowadzącego prace na cmentarzu. Z tego też względu, z obrotu prawnego należy wyeliminować następujące postanowienia Regulaminu:

- § 7 ust. 2 dotyczące uprawnienia administratora do kontroli zgodności realizowanych prac z zezwoleniem,
- § 9 określenie godzin, w których administrator jest zobowiązany do udostępnienia wjazdu na cmentarz,
- § 6 ust. 5 zakaz wrzucania odpadów kamieniarskich do kontenerów ustawionych na terenie cmentarza.

Ponadto w tym miejscu należy nadmienić, iż Rada Miejska, nie jest uprawniona do sprawowania zarządu mieniem gminnym (w tym obiektami użyteczności publicznej). Wyżej wskazane postanowienia, stanowią zatem wkroczenie w uprawnienia zarządcy mienia komunalnego - Prezydenta, bowiem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie zezwala na regulowanie sposobu wykonywania zarządu mieniem przez organ wykonawczy. Natomiast wskazane powyżej postanowienia Regulaminu dotyczą sposobu wykonywania tego zarządu lub kwestii mieszczących się w jego zakresie.

Zdaniem organu nadzoru istotnie narusza prawo również § 5 ust. 3-5, § 6 ust. 1-3, uchwały, w których Rada postanowiła, że prace ziemne, kamieniarskie i budowlane mogą być

wykonywane po uzyskaniu zezwolenia od administratora. Mocą powyższych regulacji Rada określiła tryb uzyskania takiego zezwolenia. Zezwolenie na wykonywanie prac ziemnych, kamieniarskich i budowlanych wydawane jest na jeden ściśle określony grób. Powyższe zapisy stanowi wkroczenie w uprawnienia administratora ponieważ art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym umożliwia Radzie ustalanie zasad i trybu korzystania z cmentarzy przez osoby korzystające z nich, nie zezwala na regulowanie sposobu dokonywania zarządu przez organ wykonawczy, który może przecież we własnym zakresie ustalić sposób udzielania zezwolenia na wykonywanie na terenie cmentarza konkretnych czynności.

Mając powyższe na względzie należy uznać, iż stwierdzenie nieważności zapisów Regulaminu cmentarzy komunalnych w Łomży objętych wszczęciem postępowania nadzorczego jest zasadne.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli