

R.0711.5.2016



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.134.2016.AHor

z dnia 27 kwietnia 2016 r.

P. Polmucha

Rada Miejska w Nowym Miasteczku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016.446 j.t.) stwierdzam nieważność: § 4, § 5 ust. 4, § 6 ust. 3, § 7 ust. 2: pkt 1, pkt 2 co do słów: „spożywanie napojów alkoholowych i”, pkt 3, pkt 5, pkt 7 oraz § 8 Uchwały Nr XVI/118/2016 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie gminy Nowe Miasteczko.

Uzasadnienie

W dniu 22 marca 2016 r. Rada Miejska w Nowym Miasteczku podjęła Uchwałę Nr XVI/118/2016 w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie gminy Nowe Miasteczko. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2016 r.

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

Na wstępie należy podnieść, że zakwestionowane przez organ nadzoru postanowienia, podjęte zostały na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że: na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że granice swobody prawodawczej rady gminy określone 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.

Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 wskazanej ustawy jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że 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 (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12). 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 4 ustawy o samorządzie gminnym (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10). Tymczasem kwestionowane przez organ nadzoru zapisy nie stanowią zasad i sposobu korzystania z cmentarzy komunalnych. Nie stanowią również zasad zarządu mieniem gminy.

W § 4 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: Administracja cmentarza znajduje się w siedzibie Urzędu Miejskiego w Nowym Miasteczku przy ul. Rynek 2 i jest czynna : w poniedziałki w godz. 7-17, od wtorku do czwartku w godz. 7-15, w piątki od 7-13 (ust. 1); W sprawach związanych z prawami do grobu, zagospodarowaniem i utrzymaniem cmentarza urząd przyjmuje w swojej siedzibie w godzinach określonych w ust.1 (ust. 2). Tymczasem zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych utrzymanie

podano do A. L. Polmucha

drodze przedmiotowej uchwały stanowi więc istotnie naruszenie konstytucyjnej zasady działania organu administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z którą organy administracji publicznej mogą czynić wyłącznie to, na co obowiązujące prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Organy stanowiące gminy powinny za każdym razem "treść swoich regulacji dostosować do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji" (zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92).

W ocenie organu nadzoru także regulacje § 8 nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. W przepisie tym Rada postanowiła, że firmy pogrzebowe i kamieniarskie oraz inne podmioty wykonujące: 1) prace kamieniarskie i budowlane, 2) przygotowujące groby do pochówku, 3) przeprowadzające ekshumację, 4) groby ziemne i murowane, 5) usługi remontowe itp. - mogą za zgodą administratora wjeżdżać na teren cmentarza tylko w dniach pracy biura, tj. od poniedziałku do piątku. Wskazać należy, że uprawnienia do regulowania stosunków pomiędzy administratorem a podmiotami gospodarczymi wykonującymi usługi na terenie cmentarza nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast stosunki prawne pomiędzy administratorem cmentarza komunalnego, a przedsiębiorcami świadczącymi na nim usługi pogrzebowe mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Rada gminy stanowiąc regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej nie jest zatem władna do wkraczania w uprawnienia zarządcy (administratora) cmentarza i nakładania obowiązków na podmioty świadczące usługi pogrzebowe. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

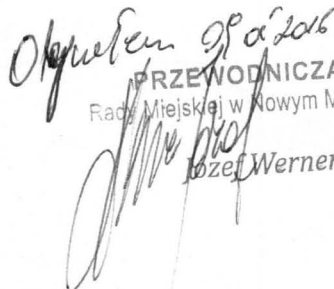
Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i
Kontroli


Teresa Kaczmarek


PRZEWODNICZĄCY
Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku
Robert Werner