



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 1 ust. 2 i 3, § 2 oraz § 5 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXV/183/13 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 30 września 2013 r. w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy i Miasta Gryfów Śląski.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2 i 3, § 2 oraz § 5 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXV/183/13 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 30 września 2013 r. w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy i Miasta Gryfów Śląski.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2013 r. Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski podjęła m.in. uchwałę nr XXXV/183/13 w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy i Miasta Gryfów Śląski.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 8 października 2013 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXXV/183/13 Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 1 ust. 2 i 3 oraz § 5 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały naruszają art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 ze zm.) oraz art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 2 załącznika nr 1 do uchwały narusza art. 8 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 5 i 9 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych
- § 5 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały narusza art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.) w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym,

Mocą uchwały nr XXXV/183/13 Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski ustaliła regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych położonych na terenie Gminy i Miasta Gryfów Śląski.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwalając regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych Rada stanowiła odnośnie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jakimi niewątpliwie są cmentarze komunalne. Upoważnienie do podjęcia przedmiotowej uchwały wynikało m.in. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, na mocy którego radzie gminy przysługuje kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Według § 1 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXV/183/13: "1. Cmentarze komunalne przy ul. Osiedle Horyzont w Gryfowie Śląskim oraz w obrębach: Krzewie Wielkie, Młyńsko i Ubocze, zwane dalej cmentarzem, stanowią własność Gminy i Miasta Gryfów Śląski i są zarządzane przez Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski. 2. Tworzy się biuro administracji cmentarzy." 3. Siedzibę biura i zasady jego pracy określa Burmistrz Gminy i Miasta Gryfów Śląski." Z powyższego wynika, że czynności związane z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi gminy, które z mocy art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych należą do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będzie wykonywała podległa Burmistrzowi jednostka organizacyjna: biuro administracji cmentarzy.

Zdaniem Organu Nadzoru powyższa regulacja art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oznacza, że Rada nie jest władna do wskazywania jako administratora bądź współadministratora cmentarza podmiotu innego niż organ wykonawczy Gminy Gryfów Śląski. Artykuł 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że wójt wykonuje uchwały rady gminy, natomiast zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2, to do kompetencji organu wykonawczego należy określenie sposobu wykonywania uchwał, w tym także ewentualne wskazanie osób czy też podmiotów, które będą realizowały poszczególne czynności związane z wykonaniem uchwały. Zatem to Burmistrz Miasta i Gminy Gryfów Śląski będzie decydował o tym, kto będzie wykonywał czynności związane z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi znajdującymi się na terenie Gminy. Do jego właściwości będzie zatem należało ewentualne powierzenie zarządu cmentarzem innym podmiotom we wskazanym przez siebie zakresie. Zarząd tym cmentarzem Burmistrz będzie mógł powierzyć określonej w § 1 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały podmiotowi. Jest to jednakże kompetencja Burmistrza, a nie Rady. Rada, w przekonaniu Organu Nadzoru, nie posiada kompetencji w tym zakresie. Kwestia wykonania niniejszej uchwały obejmować będzie również określenie przez Burmistrza szczegółowych zasad organizacji i działania podmiotu wykonującego w jego imieniu czynności związane z zarządzaniem cmentarzami. Wykonywanie czynności zarządzania cmentarzami gminnymi nie wchodzi w zakres pojęciowy zasad korzystania z gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej. W związku z tym Rada nie powinna wypowiadać się w kwestii wykonania przedmiotowej uchwały. Tym samym, zdaniem Organu Nadzoru, stanowiąc w § 1 ust. 2 i 3 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały o podmiocie wykonującym czynności zarządu cmentarzami komunalnymi, Rada naruszyła w sposób istotny także art. 30 ust. 1 oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Z powyższych względów konieczne jest także stwierdzenie nieważności § 5 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, odnoszącego się do omówionego wyżej podmiotu, który z nadania Rady ma administrować cmentarzami gminnymi.

W § 2 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXV/183/13 postanowiono: "Zgłoszenia pogrzebu, ustalenia jego terminu i miejsca pochówku dokonuje się w biurze administracji cmentarza, na podstawie karty zgonu i aktu zgonu.". Przepisem tym Rada, stanowiąc o dokumentach niezbędnych do zgłoszenia pogrzebu, ustalenia jego terminu i miejsca de facto ustanowiła warunki przyjęcia zwłok na cmentarz.

Tymczasem zasady przyjęcia zwłok na cmentarz zostały uregulowane w art. 8 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Skoro zatem kwestia ta została określona w powyższej ustawie, a ustawodawca nie upoważnił do konkretyzacji bądź do odmiennego uregulowania tej kwestii w drodze aktu wykonawczego, to organ stanowiący gminy nie miał kompetencji do stanowienia w przedmiotowej materii. W tym miejscu należy ponadto wskazać na sposób, w jaki Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski powtórzyła w § 2 załącznika nr 1 do uchwały zapis art. 8 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie z tym przepisem: "Przyjęcie zwłok do pochowania na cmentarz następuje po przedstawieniu dokumentów określonych w art. 11 ust. 5 i 9.". Zgodnie z przepisami, do których odsyła cytowany artykuł dokumentami koniecznymi do przyjęcia zwłok do pochowania na cmentarzu, a więc również ustalenia terminu i miejsca pogrzebu, są: 1) karta zgonu zawierająca adnotację urzędu stanu cywilnego o zarejestrowaniu zgonu (art. 11 ust. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych), 2) zezwolenie prokuratora, w przypadkach, w których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że przyczyną zgonu było przestępstwo (art. 11 ust. 9 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). W oparciu o powyższe należy zatem wskazać, że Rada Miejska kwestionowanym zapisem § 2 załącznika nr 1 do uchwały zmodyfikowała cytowane wyżej przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, wpływając tym samym na intencję ustawodawcy.

Tak skonstruowane zapisy uchwały modyfikujące przepisy zawarte w powszechnie obowiązującym akcie prawnym, zdaniem Organu Nadzoru, naruszają prawo w sposób istotny. Za nieuzasadnione należy uznać zamieszczanie w aktach organu gminy przepisów dotyczących spraw uregulowanych już w sposób kompletny i wyczerpujący w drodze ustawy. Trzeba ponadto liczyć się z tym, że dany powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Jak słusznie zauważono w wyroku NSA, OZ w Lublinie, z dnia 28 lutego 2003 r., (sygn. akt I SA/Lu 882/02): „Gmina nie może wkraczać w materie uregulowane ustawami, bowiem w odbiorze społecznym może to tworzyć mylne wyobrażenie, iż źródłem normy prawnej określającej adresatom prawa i obowiązki jest nie przepis ustawy, lecz zawierający jego dosłowne bądź zmodyfikowane powtórzenie stosowny fragment aktu wykonawczego.". Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 października 1999 r. stwierdził, iż uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo,

jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Akty prawa organów jednostek samorządu terytorialnego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustaw i rozporządzeń. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że w powyższej uchwale nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych powszechnie obowiązujących. Naczelny Sąd Administracyjny, OZ w Gdańsku, w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie ponadto z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Miejska nie ma upoważnienia, aby powielać i modyfikować uregulowania ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Według § 5 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXV/183/13: "1. Wysokość opłat za korzystanie z cmentarza określa Burmistrz Gminy i Miasta Gryfów Śląski. 2. Opłaty pobierane są za: "1) przechowywanie zwłok w domu przedpogrzebowym-kaplica, 2) korzystanie z miejsca pochówku, to jest prawo do grobu na okres 20 lat, 3) ponowienie prawa do grobu na dalsze 20 lat, 4) rezerwację miejsca pochówku na 20 lat, 5) zezwolenie na wjazd na cmentarz w celu wykonania kompleksowej usługi pogrzebowej, tj. wykopanie dołu grobowego, zasypanie dołu grobowego, dokonanie ceremonii pogrzebowej z udostępnieniem pomieszczeń socjalnych i prowadzeniem nadzoru ze strony zarządcy, co do prawidłowości wykonanych prac, 6) zezwolenie na postawienie nagrobka z prawem wjazdu na cmentarz,".

Rada Miejska podejmując § 5 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały naruszyła art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazać należy że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo 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”. Z kolei według art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2 ustawy, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Należy jednak zauważyć, iż powierzenie takich uprawnień jest czynnością indywidualną, skierowaną wyłącznie do organu wykonawczego. Subdelegacja kompetencji na rzecz organu wykonawczego ma w tym przypadku charakter prawa wewnętrznego. W związku z powyższym powinna być dokonana w akcie prawnym niebędącym aktem prawa miejscowego. Tymczasem Rada umieszczając w przedmiotowej uchwale takie upoważnienie i określając szczegółowo sposób jego realizacji, wprowadziła przepisy prawa wewnętrznego do aktu o charakterze powszechnie obowiązującym (i z uwagi na to podlegającego ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym), w wyniku czego wykroczyła poza zakres przyznanej jej kompetencji do uchwalenia trybu i zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej.

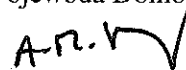
Przemieszczenie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w ramach jednego aktu stanowi również naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Wystąpienie omawianej wady może powodować trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów. W konsekwencji może to prowadzić do niezamierzonych przez normodawcę, trudnych do przewidzenia następstw. Ponadto zgodnie z normą wyrażoną w § 115 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908): w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według 119 ust. 1 tego załącznika: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów reguła „jedno upoważnienie – jeden akt wykonawczy” znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał będących aktami prawa miejscowego. Z kolei § 135 w zw. z § 143 załącznika przesądza o tym, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu wydającego akt.

Biorąc powyższe pod uwagę postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski



Aleksander Marek Skorupa