

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.233.2012.AHor

z dnia 3 sierpnia 2012 r.

Rada Gminy Szczaniec

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 1 ust. 2, § 3 ust. 3 i 5 oraz § 5 Uchwały Nr XXI/123/12 Rady Gminy Szczaniec z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Szczaniec.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2012 r. Rada Gminy Szczaniec podjęła Uchwałę Nr XXI/123/12 w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Szczaniec. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2012 r.

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada powołała się na art. 7 ust. 1 pkt 13 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) – dalej jako u.s.g. Uchwalając regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych Rada stanowiła bowiem odnośnie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Cmentarz komunalny jest obiektem użyteczności publicznej i zasady korzystania z takiego cmentarza to zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 7 u.s.g., zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Do zadań własnych gminy należą również sprawy związane z zakładaniem i prowadzeniem cmentarzy gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 13 u.s.g.). Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.).

W § 1 ust. 2 Rada uchwaliła, że „Przepisy niniejszego Regulaminu Cmentarzy Komunalnych zwanego dalej Regulaminem są zgodne z ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych z dnia 31 stycznia 1959 r. (tekst jednolity Dz. U. 2011 Nr 118, poz. 687 ze zm. Dz. U. z 2011r. Nr 144, poz. 853), rozporządzeniem 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) oraz rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz. U. Nr 153, poz. 1783 z późn. zm.)”. W § 3 ust. 3 Rada postanowiła, iż „Wszelkie konsekwencje prawne związane ze złożeniem przez dysponenta nieprawdziwych lub niekompletnych dokumentów albo dyspozycji naruszających dobra osobiste innych osób ponosi dysponent”. Zgodnie z § 3 ust. 5 badanej uchwały „Na cmentarzu obowiązuje zakaz otwierania trumny (zgodnie z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi z dnia 7 grudnia 2001 r.)”. Natomiast w § 5 zatytułowanym „Zasady wykonywania usług na terenie cmentarzy” Rada w 25 ustępach szczegółowo uregulowała zasady wykonywania różnych prac na terenie cmentarzy, liczne zakazy z tym związane, a także zasady ponoszenia odpowiedzialności za wykonywane na terenie cmentarzy prace oraz reguły dotyczące przeprowadzania ekshumacji zwłok.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z przywołanym wyżej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ wskazane zapisy Uchwały Nr XXI/123/12 nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. Uchwalając w/w zapisy rada przekroczyła swoje kompetencje, gdyż w ramach upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. była uprawniona wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. 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 urzędzeń 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 u.s.g. (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10).

W przytoczonym wyżej § 1 ust. 2 Rada Gminy Szczaniec w sposób nieuprawniony sformułowana twierdzenie, że przepisy regulaminu są zgodne z innymi, hierarchicznie wyższymi aktami prawnymi. Należy zauważyć, że rada gminy jest uprawniona do uchwalania aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast oceny czy taki akt jest zgodny z prawem dokonuje wojewoda albo regionalna izba obrachunkowa, o czym stanowią art. 86 i 91 u.s.g.

Należy zauważyć, że przepis § 118 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zawarty w Dziale V – „Projekt aktu wykonawczego (rozporządzenia)” zakazuje powtarzania w rozporządzeniu przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, zaś § 137 zamieszczony w Dziale VI – „Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń)” stanowi, iż w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Natomiast zgodnie z § 143 „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”. Jednocześnie § 116 rozporządzenia zabrania w rozporządzeniu zamieszczać przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala, a § 136 zakazuje zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. W związku z tym za niezgodny z prawem należało uznać przepis § 3 ust. 5 badanej uchwały, w którym Rada postanowiła, iż na cmentarzu obowiązuje zakaz otwierania trumny. Kwestia ta została uregulowana w § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi. Niedopuszczalne jest powielanie czy też modyfikowanie w akcie prawa miejscowego regulacji przepisów wyższego rzędu, w tym także rozporządzeń.

Zdaniem organu nadzoru niezgodny z prawem jest zapis § 3 ust. 3 badanej uchwały, w którym Rada wskazała, iż wszelkie konsekwencje prawne związane ze złożeniem przez dysponenta nieprawdziwych lub niekompletnych dokumentów albo dyspozycji naruszających dobra osobiste innych osób ponosi dysponent. Akt prawa miejscowego, czyli akt obowiązujący jedynie na ograniczonym obszarze, nie może regulować podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy jak i innych podmiotów. O tym kto ponosi konsekwencje prawne za dane zdarzenie mogą decydować wyłącznie przepisy rangi ustawowej (w tym przede wszystkim kodeks cywilny) bądź ewentualnie umowa stron (w przypadku niewykonanie lub nienależytego wykonania zobowiązania). Organ stanowiący gminy nie może w akcie określającym zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej regulować kwestii ponoszenia odpowiedzialności za pewne zdarzenia czy też działania, zwłaszcza w takich ważnych sprawach jak naruszenie dóbr osobistych innych osób.

Jak już zaznaczono wyżej uchwalając regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych rada gminy jest uprawniona jedynie do uregulowania zasad i trybu korzystania z cmentarzy jako obiektu użyteczności publicznej. Tymczasem w dwudziestu pięciu ustępach § 5 zatytułowanym „Zasady wykonywania usług na terenie cmentarzy” Rada Gminy Szczaniec szczegółowo uregulowała m.in. wykonywania prac kamieniarskich, obowiązki i odpowiedzialność osób wykonujących te prace, zasady postępowania z trumnami i grobami, odpowiedzialność osób dokonujących pochówku i ekshumacji, warunki przeprowadzania ekshumacji, dopuszczalność wykonywania prac i możliwy czas przebywania przez pracowników zakładów kamieniarskich i pogrzebowych na terenie cmentarzy. Wszystkie te zapisy zostały uchwalone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. Nie sposób bowiem przyjąć, że przepisy te stanowią regulację dotyczącą korzystania z cmentarzy komunalnych jako obiektów użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady gminy, jak i objęcia części tej materii zakresem unormowania przez prawodawcę w drodze ustawy. Kwestię postępowania ze zwłokami, dokonywania pochówku i ekshumacji została w sposób wyczerpujący uregulowana w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000r. Nr 23, poz. 295). Regulamin cmentarzy komunalnych nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności gminy czy też innych podmiotów korzystających z cmentarzy czy też wykonujących tam usługi. Kwestie odpowiedzialności tych podmiotów oraz ewentualny obowiązek naprawienia wyrządzonej przez nich szkody podlega co do zasady ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej. Na marginesie można wskazać, że zarządca cmentarza może zawrzeć z podmiotami wykonującymi usługi kamieniarskie czy też pogrzebowe na terenie cmentarza umowy cywilnoprawne, w których mogą zostać uregulowane szczegółowe obowiązki tych podmiotów związane z wykonywanymi pracami na terenie cmentarza, w tym także ich odpowiedzialność za naruszenie postanowień umowy.

Istotne naruszenie prawa stanowi również zapis ust. 25 § 5, w którym Rada postanowiła, że w sprawach nieunormowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy prawne powołane w § 1 ust. 2, czyli m.in. ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zdaniem organu nadzoru zapis ten narusza określoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej hierarchię źródeł prawa. Z art. 87 Konstytucji wynika, iż źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są” Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a ponadto źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są również na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Hierarchia w/w źródeł prawa jest ściśle określona. O wyższości ustawy nad aktami prawa miejscowego przesądza art. 94 Konstytucji zgodnie, z którym „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. W związku z tym przepis § 5 ust. 25 badanej uchwały, według którego przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych i rozporządzeń wykonawczych wydanych na jej podstawie miałyby zastosowanie wyłączenie w odniesieniu do spraw nieuregulowanych w uchwale Rady Gmin Szczaniec, modyfikuje hierarchię źródeł prawa i jest niezgodny z art. 87 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia 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