

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.174.2012.AHor

z dnia 4 czerwca 2012 r.

Rada Miejska w Witnicy

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 § 2, § 3, § 10, § 15, § 16, § 17 oraz § 19 Uchwały Nr XXIX/150/2012 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Witnica.

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2012 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr XXIX/150/2012 w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Witnica. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 maja 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2011 r., poz. 118 poz. 687 ze zm.), art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 87 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na wstępie należy zaznaczyć, że cmentarz komunalny jest obiektem użyteczności publicznej i zasady korzystania z takiego cmentarza to zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako „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 urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.). Takie zasady może jednak ustalić tylko rada gminy i tej kompetencji nie może przenieść na inny podmiot. Rada nie może jednak zamieszczać w ramach jednej uchwały, mającej charakter aktu prawa miejscowego, materii stanowiącej prawo miejscowe (zasady korzystania z cmentarzy komunalnych) oraz regulacji nienależącej do tej kategorii. Zgodnie z fundamentalną zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

Podejmując uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Witnica Rada ustanowiła zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W § 2 ust. 1 Rada postanowiła, że „W imieniu Burmistrza Miasta i Gminy Witnica cmentarzami zarządza Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Witnicy, zwany w dalszej części regulaminu Administratorem”. Natomiast w § 3 ust. 1 i 2 Rada uchwaliła, iż „Siedziba Administratora znajduje się w Witnicy przy ul. Kosynierów Mirosławskich 1” oraz „Biuro Administratora czynne jest od poniedziałku do piątku, w godzinach od 7.00 do 15.00”. W tych przepisach Rada Miejska w Witnicy postanowiła więc, że czynności związane z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi w gminie będzie wykonywał zakład budżetowy - Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Witnicy, ustanawiając jednocześnie podstawowe zasady tego zarządu. Regulacja ta jest sprzeczna z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym to przepisem „Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do

właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony". Z przepisu ustawowego wynika wprost, że zarządzanie cmentarzami należy do kompetencji organu wykonawczego gminy. Rada gminy nie może więc wskazać innego podmiotu niż wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako administratora cmentarzy gminnych. Ponadto należy zauważyć, iż zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, natomiast z art. 30 ust. 2 pkt 2 wynika, iż do kompetencji organu wykonawczego należy określanie sposobu wykonania uchwał, w tym także ewentualne wskazywanie podmiotu, który będzie realizował pewne czynności związane z wykonaniem uchwały. W związku z tym to Burmistrzowi Witnicy przysługuje prawo decydowania odnośnie tego, kto będzie wykonywał czynności związane z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi znajdującymi się na terenie Gminy Witnica. Ponieważ Rada nie posiada kompetencji w tym zakresie, stanowiąc § 2 i § 3 badanej uchwały, dopuściła się istotnego naruszenia art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

Natomiast z uwagi na ścisły związek § 10 badanej uchwały z zakwestionowanymi już przepisami z § 2 i § 3 oraz brak możliwości samodzielnego funkcjonowania tego przepisu należało również stwierdzić nieważność § 10.

W ocenie organu nadzoru w ramach upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mieści się upoważnienie do stanowienia o terminach ponoszenia opłat związanych z korzystaniem z cmentarzy i konsekwencjach ich nie poniesienia. Rada gminy jest władna jedynie do ustanowienia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Pojęcia „zasady i tryb korzystania” zawiera kompetencje dla organu stanowiącego gminy do sformułowania w stosunku do osób korzystających z terenów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad pożądanego postępowania, ustalenia obowiązujących reguł i porządku zachowania. Tymczasem w § 15, § 16 i § 17 Rada Miejska w Witnicy sformułowała przepisy dotyczące terminów ponoszenia opłat, odnowienia prawa do miejsca pod grób oraz konsekwencji nie przedłużenia (poniesienia) kolejnej opłaty. Należy zaznaczyć, że materia ta została już częściowo uregulowana przez ustawodawcę w art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Lokalny prawodawca nie może więc w stanowionych przez siebie przepisach powielać zapisów ustawowych, czy też ich modyfikować. Poza tym zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji nie jest dopuszczalne regulowanie w ramach jednej uchwały, mającej charakter aktu prawa miejscowego, materii stanowiącej prawo miejscowe (zasady korzystania z cmentarzy komunalnych) i regulacji nie należącej do tej kategorii (terminach ponoszenia opłat związanych z korzystaniem z cmentarzy i konsekwencjach ich nie poniesienia). W związku z tym należało orzec o nieważności § 15, § 16 i § 17 Uchwały Nr XXIX/150/2012.

Kolejnym istotnym naruszeniem prawa jakiego dopuściła się Rada w badanej uchwale był zamieszczenie w § 19 zapisu, że „w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000r. Nr 23, poz. 295)". 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 zapis § 19 badanej uchwały, według którego przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych miałyby zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do spraw nieuregulowanych w uchwale Rady Gminy w Witnicy, modyfikuje hierarchię źródeł prawa i jest niezgodny z art. 87 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy również wskazać, że Rada Miejska w Witnicy przywołała błędna podstawę prawną do podjęcia badanego aktu. Regulamin cmentarzy komunalnych w gminie jest uchwalany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, które to przepisy zostały już wyżej przytoczone. Natomiast art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie może stanowić podstawy prawnej do podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarzy komunalnych. Przepis ten jest bowiem skierowany bezpośrednio do organu wykonawczego i przyznaje mu kompetencję do zarządzania cmentarzami komunalnymi na terenie gminy, a nie do podjęcia aktu prawa miejscowego przez radę gminy.

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