



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 30 kwietnia 2020 r.

Poz. 1962

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.175.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713), **stwierdzam nieważność załącznika Nr 1 do uchwały Nr XVII/115/20 Rady Gminy Jedwabno z dnia 25 marca 2020 r.** w sprawie Regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w Gminie Jedwabno **w części dotyczącej** § 4 ust. 1 lit. a, § 4 ust. 2, § 5, § 7 ust. 6 i ust. 7, § 9, § 10, § 17, § 25 ust. 4, § 25 ust. 1 brzmieniu: „... opady cmentarne związane z dekoracją mogił, należy składać do oznakowanych i przeznaczonych na ten cel koszy ustawionych przy cmentarzu. Zabrania się składania w tych pojemnikach resztek materiałów i odpadów po robotach kamieniarsko-budowlanych. Na cmentarzu komunalnym obowiązują zasady segregacji odpadów cmentarnych”, § 26 ust. 1 oraz ust. 4 i ust. 5.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Jedwabno powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 712 z późn. zm.), art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1473 z późn. zm.), uchwaliła Regulamin cmentarza Komunalnego w Gminie Jedwabno, w brzmieniu stanowiącym załącznik Nr 1 do ww. uchwały.

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy uchwały, w sposób istotny naruszają prawo.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, 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 pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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.

W myśl art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności sprawy cmentarzy gminnych należą do zadań własnych gminy.

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje – na podstawie upoważnień ustawowych – prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Z kolei w myśl art. 40 ust. 2 przywołanej ustawy, bezpośrednio na jej podstawie, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

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 2014 r. sygn. akt IV SA/Wr 641/13). Oznacza to kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do danego obszaru, norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Zarówno tryb, jak i zasady korzystania, o których mowa w normie kompetencyjnej, wyznaczają pewien obszar, w ramach którego rada gminy może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak dowolności, albowiem rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Wobec powyższego, Rada Gminy Jedwabno była uprawniona do uregulowania w kwestionowanym częściowo załączniku Nr 1 do ww. uchwały, 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 się 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 (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07).

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Jedwabno wprowadzając w Regulaminie korzystania z cmentarza komunalnego postanowienia przewidujące, że:

- „... podmiot uprawniony do pochowania zwłok zobowiązany jest do złożenia w biurze Urzędzie Gminy w Jedwabnie dokumentów określonych przepisami prawa” - § 4 ust. 1 pkt 1;
- „... istnieje możliwość odnowienia pokładnego na kolejnych 20 lat lub inny – krótszy – uzgodniony z Zarządcą cmentarza okres” - § 7 ust. 7;
- „... przez opłatę zwaną pokładnym, rezerwacją lub prolongatą nie nabiera się praw własności do opłaconego miejsca, a jedynie staje się jego użytkownikiem” - § 7 ust. 8;
- „... szczątki zwłok wydobyte przy kopaniu grobu będą chowane w tym samym miejscu, w którym zostaną znalezione” - § 9;

oraz

- Urząd Gminy w Jedwabnie przechowuje i uaktualnia wymienioną w tym przepisie dokumentację grobów - § 26 ust. 1;

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.

Dodać również trzeba, że analiza części cytowanych przepisów Regulaminu, dowodzi, że organ stanowiący Gminy Jedwabno uchwalając cytowane regulacje dokonał niedopuszczalnego powtórzenia i modyfikacji unormowań, zawartych w innych aktach normatywnych.

W tym miejscu przytoczyć zatem trzeba, kilka regulacji zawartych w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. ustawy, 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). Z kolei, w myśl art. 15 ust. 1 tejże ustawy, ekshumacja zwłok i szczątków może być dokonana: na umotywowaną prośbę osób uprawnionych do pochowania zwłok za zezwoleniem właściwego inspektora sanitarnego (pkt 1), na zarządzenie prokuratora lub sądu (pkt 2) oraz na podstawie decyzji właściwego inspektora sanitarnego w razie zajęcia terenu cmentarza na inny cel (pkt 3). Stosownie do ust. 2 ww. 15, w przypadkach wymienionych w ust. 1 pkt 3 zwłoki i szczątki powinny być pochowane na nowo w innym miejscu. Co, oznacza, że przepis ten a contrario przewiduje również możliwość pochowania w tym samym miejscu. Regulacja przyjęta przez Radę Gminy Jedwabno takiej możliwości nie dopuszcza.

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).

Przedstawiona powyżej argumentacja, stanowi podstawę również do stwierdzenia nieważności § 10 Regulaminu, w myśl którego „... miejsce po ekshumacji pozostaje do dyspozycji Zarządcy cmentarza bez zwrotu opłaty 20-letniej, chyba że dysponent grobu zastrzeże sobie do niego prawo wnosząc opłatę jak za rezerwację tego miejsca, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia ekshumacji”. Przepis ten modyfikuje bowiem art. 7 ww. ustawy, w ust. 1 i 2, który odmiennie reguluje ww. kwestie, gdyż przewiduje, że grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20 (ust. 1), natomiast po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione (ust. 2).

Z obrotu prawnego wyeliminowany musi zostać również § 25 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XVII/115/20, zgodnie z którym usuwanie drzew powierza się wyłącznie przedsiębiorstwom zajmującym się zawodowo tego rodzaju działalnością gospodarczą i ubezpieczonym od odpowiedzialności za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem tego zadania. Po wykonaniu tych czynności Zarząd cmentarza dokonuje weryfikacji, czy czynności zostały podjęte w sposób prawidłowy. Nadmienić w tym miejscu trzeba, że stosownie do ust. 2 ww. § 25, usuwania drzew dokonuje Zarządca cmentarza (czyli w myśl § 1 ust. 3 Regulaminu Wójt Gminy Jedwabno), na wniosek i koszt Dysponenta grobu.

Powołana w ww. § 25 ust. 4 materia, należy do sfery wykonawczej i nie mieści się w zakresie pojęcia „zasad i trybu korzystania z cmentarza”. Jednocześnie narusza wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, kompetencje wójta (zarządcy cmentarzy) do decydowania o sposobie utrzymania i zarządzania cmentarzem komunalnym.

W materii regulaminowej nie mieści się także § 25 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały, stanowiący, że odpady cmentarne związane z dekoracją mogił, należy składać do oznakowanych i przeznaczonych na ten cel koszy ustawionych przy cmentarzu. Zabrania się składania w tych pojemnikach resztek materiałów i odpadów po robotach kamieniarsko-budowlanych. Na cmentarzu komunalnym obowiązują zasady segregacji odpadów cmentarnych.

Cytowany przepis nie dotyczy zasad i trybu korzystania z cmentarza. Stanowi on natomiast nieuprawnioną próbą określania w przedmiotowym Regulaminie postępowania z odpadami powstającymi na cmentarzu. Dodać też trzeba, że cytowana regulacja narusza też zasadę rzetelnej legislacji, gdyż załącznik Nr 1 do uchwały Nr XVII/115/20, posiada już przedmiotową jednostkę redakcyjną (§ 25 ust. 1 – normującą inne kwestie). Jej powtórzenie przez Radę Gminy Jedwabno mogłoby utrudniać adresatowi tegoż aktu rozeznanie, w jaki sposób ma się zachować.

Z uwagi na podjęcie z rażącym naruszeniem prawa zakwestionować trzeba także:

- § 4 ust. 2 Regulaminu, przewidujący, że „... w imieniu osoby lub instytucji uprawnionej do pochowania zwłok lub szczątków, stronę formalną w pełnym zakresie może dopełnić upoważniony przez te osoby podmiot gospodarczy wykonujący usługę pogrzebową”

- § 5 ust. 1 Regulaminu, stanowiący iż „... podmiot gospodarczy wykonujący usługę pogrzebową i/lub usługę cmentarną zobowiązany jest do: uzgodnienia z Zarządcą daty i godziny planowanego pochówku, ekshumacji, prac związanych z montowaniem i zdemontowaniem nagrobka (lit. a), okazaniem dowodu uiszczenia obowiązujący opłat (lit. b), uporządkowanie terenu wokół miejsca pochówku, ekshumacji, prac związanych z montowaniem i zdemontowaniem nagrobka, a po wykonaniu usługi – wywiezieniu nadmiaru ziemi i odpadów budowlanych pozostałych po wykonaniu prac;
- § 17 załącznika Nr 1 do ww. uchwały, w myśl którego w przypadku prowadzenia robót związanych z budową grobu murowanego na wykonawcy ciąży obowiązek zabezpieczenia terenu objętego wykopem. Ponadto wykonawca zobowiązany jest do uprzątnięcia miejsca prac, usunięcia gruzu i wszystkich zbędnych materiałów po robotach.

Przepisy te nie stanowią materii regulaminowej, a tego typu regulacje winny być przedmiotem, zawieranych pomiędzy Zarządcą, Dysponentem grobu, czy też przedsiębiorstwem pogrzebowym, umów cywilno-prawnych, a nie elementem aktów prawa miejscowego.

Bez podstawy prawnej podjęty został ponadto, § 26 ust. 4 Regulaminu, stanowiący, że osoby składające przed Zarządcą oświadczenia ponoszą całkowitą odpowiedzialność za ich treść. W przypadku ujawnienia i udokumentowania oświadczenia nieprawdy, zawarte umowy o dysponowanie grobem automatycznie wygasają. Ustawodawca, w powołanych przez Radę Gminy Jedwabno przepisach, tzn. w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, czy też art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach chowaniu zmarłych, nie przyznał radzie kompetencji do umieszczenia w regulaminie zasad odpowiedzialności za oświadczenia składane w związku z zawieranymi z Zarządcą cmentarza umowami. Również na mocy innych przepisów prawa rada gminy nie jest uprawniona do rozstrzygania o tego typu kwestiach. Cytowana regulacja nie może zatem pozostać w obrocie prawnym i musi być przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z rażącym naruszeniem prawa podjęty został również § 26 ust. 5 Regulaminu, zgodnie z którym wobec osób niestosujących się do regulaminu będą wyciągane konsekwencje prawne i administracyjne. Przepis ten został przyjęty z uchybieniem ustawowych kompetencji rady gminy. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada posiada upoważnienie do wydawania przepisów porządkowych w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy porządkowe, o których mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Nadmienić trzeba, że przepisy porządkowe mogą być uchwalane tylko w wyjątkowych okolicznościach. Przy czym wymaga się, żeby materia mająca być przedmiotem regulacji przez radę gminy nie była uregulowana w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 maja 1991 r., sygn. akt SA/Ka 311/91, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 1992 r., sygn. akt SA/Wr 1306/92).

Przepisy porządkowe mogą być wydawane, jeśli wystąpią kumulatywnie dwie przesłanki: powstanie sytuacja zagrożenia życia lub zdrowia obywateli lub konieczność zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego oraz brak uregulowania tej materii w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Zakwestionowany przepis nie spełnia ww. warunków.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki