



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 grudnia 2023 r.

Poz. 6991

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.152.7.2023.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 15 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 6 lit. e, § 12 lit. j, § 20, § 23, § 24 załącznika nr 1 do uchwały nr 399/LXI/23 Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych oraz z kaplicy cmentarnej na terenie Gminy Wleń

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 887 ze zm.), Rada Miasta i Gminy Wleń podjęła uchwałę nr 399/LXI/23 w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych oraz z kaplicy cmentarnej na terenie Gminy Wleń, zwana dalej „uchwałą”. Załącznikami do uchwały są: regulamin cmentarzy komunalnych w gminie Wleń (załącznik nr 1 i regulamin korzystania z kaplicy cmentarnej we Wleniu).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 6 lit. e załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym polegającym na nałożeniu na zarządcę cmentarza obowiązku wykonywania bliżej nieokreślonych czynności określonych przepisami prawa oraz bliżej nieokreślonych czynności zleconych przez Gminę Wleń,
- § 12 lit. j załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.), polegającym na ograniczeniu osobom niepełnosprawnym, korzystającym z pomocy psa asystującego, wstępu na teren cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Wleń,
- § 20, § 23 i § 24 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

I.

Rada Miasta i Gminy Wleń przepisem § 6 lit. e regulaminu cmentarzy komunalnych ustaliła, że do zakresu obowiązków zarządcy cmentarza należą między innymi wykonanie innych czynności określonych przepisami prawa oraz czynności zleconych przez Gminę Wleń.

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis regulaminu wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego sformułowanego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na mocy tego upoważnienia Rada

może uchwalać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Cmentarz komunalny stanowi niewątpliwie obiekt użyteczności publicznej, a określanie w regulaminie obowiązków zarządcy cmentarza wpisuje się co do zasady w zakres upoważnienia ustawowego. Ustalone w regulaminie cmentarza obowiązki zarządcy cmentarza muszą jednak być nazwane, konkretne i dotyczyć kwestii związanych z administrowaniem cmentarzem. Należy również pamiętać, że regulamin cmentarza komunalnego zawierający zasady i tryb korzystania z niego stanowi akt prawa miejscowego. Normy zawarte w takim akcie powinny być jednoznaczne i ostre, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny.

Tymczasem Rada Miasta i Gminy Wleń, przepisem § 6 lit. e załącznika nr 1 do uchwały, wprowadziła otwarty katalog czynności zleconych zarządcy cmentarza przez Gminę Wleń i czynności określonych przepisami prawa, które jest on obowiązany wykonywać.

Z kwestionowanego przepisu nie wynika jakie to są inne czynności określone przepisami prawa oraz jakie to są czynności zlecone przez Gminę Wleń. Z przepisu tego nie wynika czy czynności te dotyczą administrowania cmentarzem.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że § 6 lit. e załącznika nr 1 do uchwały narusza w sposób istotny art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

II.

Zgodnie z § 12 lit. j załącznika nr 1 do uchwały zakazuje się wprowadzania na teren cmentarza komunalnego zwierząt za wyjątkiem psa przewodnika. Tymczasem oprócz psa przewodnika osób ociemniałych występują też inne rodzaje psów asystujących jak pies asystent osoby niepełnosprawnej ruchowo, pies sygnalizujący osoby głuchej i niedosłyszącej, czy też pies sygnalizujący atak choroby. Zgodnie z art. 2 pkt 11 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych użyte w ustawie pojęcie psa asystującego oznacza odpowiednio wyszkolonego i specjalnie oznaczonego psa, w szczególności psa przewodnika osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz psa asystenta osoby niepełnosprawnej ruchowo, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym.

W myśl § 12 lit. j regulaminu cmentarza niepełnosprawni korzystający z pomocy takich psów nie mogą ich wprowadzić na teren cmentarza.

Tymczasem, jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. SA/Sz 1385/17, „rada gminy, na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, posiada kompetencję do ustalenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Jednakże nawet wtedy obowiązuje art. 20a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, który stanowi o uprawnieniu osób niepełnosprawnych do wstępu do obiektów użyteczności publicznej z psem asystującym. Pominięcie tego faktu stanowi o istotnym naruszeniu powyższego przepisu.” Zgodnie z przepisem art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej.

Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 12 lit. j załącznika nr 1 do uchwały.

III.

Normodawca lokalny w § 20 regulaminu cmentarzy komunalnych w gminie Wleń określił procedurę ekshumacji zwłok i szczątków. W przepisie tym Rada ustaliła na zlecenie jakich podmiotów może być dokonana ekshumacja (§ 20 ust. 2), w jakim okresie roku i o jakiej porze dnia jest dopuszczalna (§ 20 ust. 3), zwłoki jakich osób nie mogą być ekshumowane przed upływem dwóch lat (§ 20 ust. 4) oraz zadecydowała, że miejsce po ekshumacji powraca do dyspozycji zarządcy (§ 20 ust. 5).

Z kolei mocą § 23 i § 24 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miasta i Gminy Wleń uregulowała procedurę likwidacji grobu. W ramach tych przepisów Rada określiła: przesłanki likwidacji grobu (§ 23 ust. 1), czynności poprzedzające likwidację (§ 23 ust. 2) obowiązki i uprawnienia dysponenta grobu związane

z likwidacją (§ 23 ust. 3 i 4), sposób postępowania z nieusuniętymi elementami budowlanymi grobu (§ 23 ust. 5-7), obowiązki zarządcy cmentarza w ramach postępowania likwidacyjnego (§ 24).

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego takie regulacje nie mieszczą się w ramach upoważnienia do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że na podstawie tejże ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Należy zwrócić uwagę, że analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Na jej podstawie powinny być określone prawa i obowiązki podmiotów korzystających z cmentarza. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2018 roku (sygn. II OSK 675/18) wskazał, że "pojęcie zasady korzystania jest natomiast sformułowaniem wielce przedmiotowym. Obejmować może bowiem zarówno nakazy - np. chodzenia po alejkach parkowych, jak też zakazy - np. jazdy na rowerach, spożywania, handlu obnośnego, czy wprowadzania psów." Podobnie w wyroku z dnia 6 czerwca 2017 roku Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. II OSK 2529/16) wskazał, że "użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy pojęcie zasady i tryb korzystania przewiduje kompetencję organu gminy do formułowania norm abstrakcyjnych ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności i zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich. 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 IIA/Go 170/10).

W zakresie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieszczą się zatem postanowienia, które dotyczą „procedury” likwidacji grobu oraz przeprowadzania ekshumacji.

Należy podkreślić, że bez względu na ocenę celowości podejmowanej regulacji organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jak każdy organ władzy publicznej, zobowiązany jest do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Oderwanie działania organu władzy publicznej od wyznaczonych mu ram prawnych prowadzi bowiem do naruszenia zasady państwa prawnego, będącej fundamentem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 Konstytucji RP). Skoro ustawodawca nie umocował organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do wprowadzania norm prawa miejscowego, odnoszących się do likwidacji grobów oraz przeprowadzania ekshumacji zwłok i szczątków ludzkich konieczne było stwierdzenie nieważności tych przepisów.

Mając na uwadze powyższe należało orzec 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:
Jarosław Obremski