



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 grudnia 2023 r.

Poz. 7986



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.435.2023

z dnia 28 grudnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr L/428/2023 Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Józefowie, w części obejmującej § 1 ust. 1 pkt 5, § 3 ust. 2 i ust. 3, § 4 ust. 2 w brzmieniu: „oraz zaleceń i informacji Administratora cmentarza umieszczanych na tablicach informacyjnych zlokalizowanych na cmentarzu”, § 7 ust. 3, § 8 ust. 2 w brzmieniu: „oraz zastosowanie się do organizacji ruchu przyjętej przez Administratora cmentarza”, § 9, § 11 ust. 1, § 12, § 13 pkt 2, § 15, § 16 pkt 1, pkt 4, pkt 6, §17, § 18, § 19 oraz § 20 w brzmieniu: „oraz Administrator Cmentarza” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/428/2023 Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Józefowie, w części obejmującej § 1 ust. 1 pkt 5, § 3 ust. 2 i ust. 3, § 4 ust. 2 w brzmieniu: „oraz zaleceń i informacji Administratora cmentarza umieszczanych na tablicach informacyjnych zlokalizowanych na cmentarzu”, § 7 ust. 3, § 8 ust. 2 w brzmieniu: „oraz zastosowanie się do organizacji ruchu przyjętej przez Administratora cmentarza”, § 9, § 11 ust. 1, § 12, § 13 pkt 2, § 15, § 16 pkt 1, pkt 4, pkt 6, §17, § 18, § 19 oraz § 20 w brzmieniu: „oraz Administrator Cmentarza” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr L/428/2023 Rady Miejskiej w Józefowie została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2023 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. m. in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13). Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, *Ilekróć w Regulaminie jest mowa o Administratorze – należy przez to rozumieć podmiot administrujący Cmentarzem Komunalnym w Józefowie przy ul. Józefa Piłsudskiego*.

Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i pozostaje w sprzeczności z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 887, ze zm.), zgodnie z którym utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.

Do organu wykonawczego gminy, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Wobec powyższego do wyłącznej kompetencji Burmistrza należy decyzja, czy zarząd ten będzie sprawował osobiście, czy też poprzez wyznaczonego administratora, a także kto nim będzie i w jakim zakresie zarządzał (zob. WSA w Łodzi z 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 706/21, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18).

W § 3 ust. 2 i 3 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, iż: „*W sprawach związanych z prawami do grobu, zagospodarowaniem i utrzymaniem cmentarza, Administrator cmentarza przyjmuje zainteresowanych w dni robocze w godzinach od 8⁰⁰-15⁰⁰*” (ust. 2); „*Dane Administratora (nazwa, adres firmy, telefon, godziny urzędowania, godziny pełnienia dyżurów) winny być umieszczone na tablicy ogłoszeń*” (ust. 3).

Zgodnie z § 18 Regulaminu: „*do zakresu działań Administratora Cmentarza Komunalnego należy:*

- 1) *Sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem niniejszego Regulaminu.*
- 2) *Nadzór nad prawidłowym zagospodarowaniem i wykorzystaniem terenu cmentarza.*
- 3) *Nadzór i kontrola prawidłowości wykonania czynności związanych z grzebaniem zmarłych na terenie cmentarza zgodnie z Obowi...czującymi przepisami.*
- 4) *Czuwanie nad zachowaniem spokoju i porządku na terenie cmentarza.*
- 5) *Zgłaszanie Gminie wszelkich koniecznych do wykonania prac związanych z prawidłowym funkcjonowaniem cmentarza”.*

W § 19 Regulaminu przyjęto zaś, że *załatwianie spraw formalno-organizacyjnych niezbędnych do przyjęcia zwłok do pochowania na cmentarzu, jak też innych spraw związanych z działalnością cmentarza odbywa się w biurze Administratora w dnach i godzinach urzędowania* (ust. 1). *W sytuacjach szczególnych załatwianie spraw, o których mowa w ust. 1 odbywa się w terminach uzgodnionych z Administratorem Cmentarza* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Istotą regulaminów korzystania z cmentarza jest formułowanie reguł zachowania się w stosunku do osób korzystających z cmentarza, a nie określania "zasad zarządzania mieniem", adresowanych do organów jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 12 stycznia 2017 r., II SA/Go 1018/16).

W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że w sposób istotny naruszają prawo przepisy regulaminu, w których mowa jest o administratorze i dokonywanych przez niego czynnościach, a także o czynnościach użytkowników cmentarza zdeterminowanych zgodą administratora cmentarza.

Konsekwencją wykroczenia poza upoważnienie ustawowe jest konieczność uznania za istotnie naruszające przepisy postanowień zawierających takie regulacje (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 grudnia 2021 r. sygn. II SA/Łd 706/21).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w granicach upoważnienia udzielonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieszczą się postanowienia §4 ust. 2 w brzmieniu: „*oraz zaleceń i informacji Administratora cmentarza umieszczanych na tablicach informacyjnych zlokalizowanych na cmentarzu*”, §7 ust. 3, §8 ust. 2 w brzmieniu: „*oraz zastosowanie się do organizacji ruchu przyjętej przez Administratora cmentarza*”, §9, §11 ust. 1, §12, §13 pkt 2, §15, §17 oraz §20 w brzmieniu: „*oraz Administrator Cmentarza*” przedmiotowego Regulaminu.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższych regulacji wykracza poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ przepis ten nie zawiera kompetencji do określania administratora cmentarza, jego obowiązków, przynależnych mu uprawnień i dokonywanych przez niego czynnościach, a także o czynnościach użytkowników cmentarza zdeterminowanych zgodą (zezwoeniem) administratora cmentarza lub obowiązkiem powiadomienia go o nich.

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym przyjmuje się, że jedynym podmiotem uprawnionym nie tylko do wyznaczenia administratora cmentarza, ale także określenia jego konkretnych uprawnień i zakresu działań - jest wójt gminy (burmistrz, prezydent). Kwestii tych nie może regulować rada gminy w podejmowanej uchwale. Taka delegacja nie wynika zarówno z ustawy o cmentarzach, jak i ustawy o samorządzie gminnym (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2023 r., sygn. akt III SA/Wr 994/22).

Zgodnie z § 16 Regulaminu *na terenie cmentarza bezwzględnie zakazuje się: zakłócania ciszy i porządku (pkt 1), ustawiania nagrobków i montażu płyt nagrobnych przekraczających granice powierzchni grobu (pkt 4), samowolnego zagospodarowywania wolnych miejsc, sadzenia roślin w przejściach między grobami (pkt 6).*

W ocenie organu nadzoru wprowadzone zakazy zachowań zostały już sformułowane, a także spenalizowane w obowiązujących przepisach prawa. Wprowadzony przez Gminę zakaz zakłócania ciszy i porządku (§ 16 pkt 1), mieści się w dyspozycji czynów zakazanych, określonych w art. 51 § 1 ustawy z dnia 2 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r., poz. 2119) - „*Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze (...)*”.

Z kolei unormowania, dotyczące ustawiania nagrobków i montażu płyt nagrobkowych przekraczających granice powierzchni grobu (§ 16 pkt 4), samowolnego zagospodarowania wolnych miejsc, sadzenia roślin w przejściach między grobami (§ 16 pkt 6), należy wywieść z przepisów rozporządzenia 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. poz. 284), które regulują materię związaną z zapewnieniem przejść między grobami, w tym precyzyjnie określają szerokość przejścia pomiędzy grobami (§ 13 ust. 1). Zwrócenia uwagi wymaga, że przepis § 13 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowi wprost, że przejścia między grobami mogą być zagospodarowane wyłącznie za zgodą zarządcy cmentarza oraz na warunkach przez niego określonych.

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyrokach z dnia 19 września 2018 r., sygn. II OSK 2263/16, z dnia 6 maja 2010 r., sygn. II OSK 424/10).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 15 stycznia 2013r., sygn. akt IV SA/GI 391/12 podkreślił, że *ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Przeto też z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Niewątpliwym przy tym jest, że choć rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z cmentarzy gminnych, zawierające nakazy i zakazy określonego zachowania się osób to normy te, w przypadku wydania*

ich na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie mogą stanowić przepisów porządkowych zagrożonych sankcjami przewidzianymi w kodeksie wykroczeń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 grudnia 2015r., sygn. akt III SA/Łd 1168/15, orzekł, iż *powtórzenie i to w dodatku w niepełnym brzmieniu myli obywatela i deprecjonuje przepisy prawa miejscowego. Obywatel może bowiem dojść do przekonania, że co prawda na terenie obiektu obowiązują liczne zakazy, ale brak jest sankcji za ich nieprzestrzeganie.*

Przy czym podkreślenia wymaga, że nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej o obowiązujących na jego terenie zakazach wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie mógł tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały

Nr L/428/2023, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Józefowa,
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Józefowie.