

Województwo Pomorskie
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
ul. Sztetna 2
80-001 Olsztyn
30.06.2021
W P & T U

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSK

Olsztyn, 25 czerwca 2021 r.

PN.4131.2342021

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XXXII/248/21 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 26 maja 2021 r. przyjęcia Regulaminu korzystania z Cmentarza Komunalnego w Rynie w części dotyczącej § 1 ust. 2, ust. 3, ust. 4 oraz § 3 ust. 2 i ust. 3.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Rynie, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 679), uchwaliła Regulamin korzystania z Cmentarza Komunalnego w Rynie, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały – zwany dalej Regulaminem.

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). Wobec powyższego, Rada Miejska w Rynie była uprawniona do uregulowania w kwestionowanej uchwale 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).

Mając powyższe na uwadze, należy zakwestionować § 1 ust. 2, ust. 3 oraz ust. 4 Regulaminu, w którym Rada Miejska w Rynie postanowiła, że:

- Zarządcą Cmentarza jest Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Rynie Sp. z o.o. w Rynie (§ 1 ust. 2);
- Siedziba Zarządcy Cmentarza znajduje się w Rynie przy ul. K. Wallenroda 10 (§ 1 ust. 3);
- godziny urzędowania Zarządcy Cmentarza: od poniedziałku do piątku 7:00- 15:00 Przyjmowanie interesantów odbywa się od poniedziałku do piątku w godzinach od 8:00 do 14:00. Sobota, dni świąteczne oraz nagłe zdarzenia prosimy dzwonić pod nr 505 019 047 (§ 1 ust. 4).

Zdaniem organu nadzoru, rada w sposób nieuprawniony, bez stosownych upoważnień ustawowych, określiła szczegółowo jednostkę, która sprawować będzie funkcję zarządcy Cmentarza Komunalnego w Rynie oraz ustaliła m.in. jego siedzibę oraz czas pracy. Delegacja ustawowa do uchwalenia regulaminu korzystania z obiektów gminnych, nie obejmuje możliwości wywierania wpływu na funkcjonowanie zarządcy danego obiektu wobec tego zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przytoczonych powyżej przepisów załącznika do uchwały

Nr XXXII/248/21.

Niezgodnymi z prawem są również przepisy § 3 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu, które przewidują, że przedsiębiorca obsługujący pogrzeb zobowiązany jest do przygotowania miejsca grzebalnego w miejscu wskazanym przez zarządcę cmentarza o wymiarach zgodnych z określonymi w rozporządzeniu (ust. 2) oraz, że w przypadku nie wywiązywania się przedsiębiorcy z obowiązków określonych w ust. 2 zarządca cmentarza ma prawo do niewydawania zgody na wykonanie czynności określonych w § 5 ust. 2 (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru, regulacja kwestionowanego § 3 ust. 2 również nie mieści się w materii regulaminowej, a cytowane rozwiązanie powinno być przedmiotem umowy cywilno-prawnej, a nie wynikać z aktu prawa miejscowego. Przepisy te naruszają jednocześnie kompetencje wójta (zarządcy cmentarza) do utrzymania i zarządzania cmentarzem komunalnym, wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, bowiem szczegóły związane z określeniem sposobu wykonywania przedmiotowego zadania powinny być przez niego określone.

Dodać trzeba, że wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 ust. 2 Regulaminu, prowadzi do nieczytelności kolejnego przepisu, czyli ust. 3 ww. § 3 załącznika do uchwały, który odwołuje się do treści ww. ust. 2.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do ich treści. Zasada ta, zwana zasadą przyzwoitej legislacji, znajduje oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Koniecznym jest zatem stwierdzenie nieważności także § 3 ust. 3 Regulaminu.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Rynie;
2. Burmistrz Miasta i Gminy Ryn.
 1. Wójt Gminy Piecki.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski

