



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.274.2018.16

Poznań, 27 czerwca 2018 r.

P.O. Kucen
PRZEWODNICZĄCY
RADY MIASTA POZNANIA
G. K.
Grzegorz Kanowicz

URZĄD MIASTA POZNANIA BIURO RADY MIASTA SEKRETARIAT 01		
WPLYNĘŁO DNIA	27 CZE. 2018	WPLYNĘŁO DNIA
L. dz. 3428 zał. 1		
znak spr. RMV.007.2.2018		

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność ust. 2, ust. 6, ust. 21 - ust. 29 załącznika nr 1 oraz załącznika nr 2 do uchwały nr LXVII/1236/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych Miasta Poznania oraz zasad świadczenia usług i prowadzenia prac na cmentarzach komunalnych Miasta Poznania - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXVII/1236/VII/2018 Rady Miasta Poznania została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i poz. 2232 oraz z 2018 r. poz. 130, zwanej dalej: „ustawą”).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 maja 2018 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały stwierdził, co następuje.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowił art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, w myśl którego na podstawie ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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 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. Ustanawiając na podstawie omawianego przepisu akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących.

Przechodząc do oceny legalności Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych miasta Poznania, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr LXVII/1236/VII/2018 Rady

Miasta Poznania, zwanym dalej: „Regulaminem”, zauważyć należy, że w jego ust. 2 postanowiono: „Nadzór nad funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych Miasta Poznania sprawuje Prezydent Miasta Poznania, a administrowaniem cmentarzami, zgodnie z uchwałą Rady Miasta Poznania, zajmuje się jednostka organizacyjna Miasta Poznania”.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy Regulaminu nie stanowią zasad ani trybu korzystania z cmentarzy komunalnych. Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 912 ze zm.), utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Dodatkowo w myśl art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. W konsekwencji to do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy podjęcie decyzji, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też przez administratora, kto będzie administratorem i jaki zakres swych uprawnień powierzy administratorowi (por.: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 853/15).

W ust. 6 Regulaminu postanowiono: „Porządkowanie i pielęgnacja grobów oraz ich bezpośredniego otoczenia należy do obowiązków dysponentów miejsc grzebalnych”. Postanowienia Regulaminu w tym zakresie wykraczają poza kompetencję prawodawczą. Organ stanowiący gminy nie jest bowiem uprawniony do wiążącego określania obowiązków, zakreślając jednocześnie krąg osób, na które dany obowiązek nakłada (por.: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 476/17).

W ust. 21 Regulaminu Rada postanowiła, że: „Groby nieprolongowane po 20 latach od dnia ostatniego pochowania będą przeznaczone do ponownego pochowania”. Ponadto w świetle ust. 22 Regulaminu: „Informacja o zamiarze przeznaczenia do ponownego pochowania nieprolongowanego grobu zostanie umieszczona w widocznym miejscu przy takim grobie, na okres 6 miesięcy”.

Tymczasem zgodnie z art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20 (ust. 1). Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakakolwiek 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). Przepisy ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok (ust. 3). Dozwolone są umowy, przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania (ust. 4). Niezależnie od powyższych przepisów jest wzbronione użycie do ponownego pochowania grobów, mających wartość pamiątek historycznych (ze względu na swą dawność lub osoby, które są w nich pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek) albo wartość artystyczną (ust. 5). Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że przewidziany przez Radę Miasta Poznania schemat postępowania z grobami jest niedopuszczalny i nie może obowiązywać. Rada uchwalając kwestionowane zapisy Regulaminu nie tylko w sposób nieuprawniony wkroczyła w materię uregulowaną ustawowo, ale też pominęła istotne ograniczenia wynikające z art. 7 ust. 3, 4 i 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

W ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w ust. 23 - ust. 27 Regulaminu mają charakter zalecenia, postulatu, bądź stanowią pewnego rodzaju informację. Tymczasem w aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych. Jak orzekł m.in. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 147/17: „w akcie prawa miejscowego nie powinno zamieszczać się wypowiedzi

o charakterze nienormatywnym, takich jak w szczególności: apele, postulaty, czy właśnie zalecenia”.

Ponadto w ust. 29 Regulaminu postanowiono: „W sprawach nieokreślonych niniejszym Regulaminem zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych”.

Powyższy zapis oznacza, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajdą postanowienia Regulaminu, będącego aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Stanowi to naruszenie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), która wskazuje hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Ustawa zasadnicza akcentuje więc stosunek podrzędności uchwały wobec ustawy, a treść kwestionowanego przepisu Regulaminu bez wątpienia porządek ten narusza, czyniąc zasadnym uznanie go za niezgodny z prawem.

Odnosząc się do załącznika nr 2 do uchwały Nr LXVII/1236/VII/2018 zatytułowanej: „Zasady świadczenia usług i prowadzenia prac na cmentarzach komunalnych miasta Poznania”, w ocenie organu nadzoru, postanowienia w nim zawarte nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Nie stanowią one zasad ani trybu korzystania z cmentarzy komunalnych. Organ stanowiący gminy, uchwalając Regulamin, winien mieć na uwadze, że: „Określenie »świadczenie usług cmentarnych« nie jest tożsame z pojęciem »zasad korzystania z cmentarza«” – wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 września 2006 r., sygn. akt II SA/Go 305/06. W związku z powyższym stwierdzić należy, że postanowienia zawarte w załączniku nr 2 do uchwały naruszają normę kompetencyjną określoną w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. W konsekwencji przyjęcia powyższego, zasadnym jest uznanie ust. 28 Regulaminu za zbędny.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania