



WOJEWODA ŚLĄSKI
NR NPII.4131.1.348.2016

Katowice, 1 lipca 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/200/2016 Rady Miasta Ustroń z dnia 31 maja 2016 roku w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarza komunalnego w Ustroniu, w części określonej w:

- § 5 ust. 2 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446), zwanej dalej „*ustawą*”, w zw. z art. 7 Konstytucji RP,
- § 7 ust. 1 pkt 1 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 106 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks Wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2015 poz. 1094 z późn. zm.) zwanej dalej „*Kodeksem Wykroczeń*”,
- § 7 ust. 1 pkt 3 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 14 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 poz. 487 z późn. zm.) i z art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2016 poz. 224 z późn. zm.) w zw. z art. 52 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP,
- § 7 ust. 1 pkt 4 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 56 § 1 Kodeks Wykroczeń,
- § 7 ust. 1 pkt 5 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 124 § 1, art. 143 § 1, art. 144 § 1 Kodeks Wykroczeń i w zw. z art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks Karny (tekst jedn. Dz. U. 1997 Nr 88 poz. 553 z późn. zm.), zwanej dalej „*Kodeksem Karnym*”,
- § 7 ust. 1 pkt 6 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 63b Kodeks Wykroczeń,
- § 7 ust. 1 pkt 7 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 144 § 1 Kodeks Wykroczeń,
- § 7 ust. 1 pkt 9 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 60³ § 1 Kodeks Wykroczeń,
- § 7 ust. 1 pkt 10 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
- § 8 ust. 1 lit. d Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z § 10 Załącznika do Uchwały Nr XXVII/313/2012 Rady Miasta Ustroń z dnia 20 grudnia 2012 roku (Dz. U. Woj. Śl. z 2013r. poz. 390),
- § 8 ust. 2 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2016 poz. 380 z późn. zm.),
- § 12 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,

- § 13 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 87 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 maja 2016 roku Rada Miasta Ustroń podjęła uchwałę Nr XVIII/200/2016 w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarza komunalnego w Ustroniu. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu dnia 3 czerwca 2016 roku.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym: „na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.” Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzysnanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialno-prawne normy konstytucji (w:) J. Trzcíński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwała zawiera szereg postanowień wykraczających poza przyznane Radzie Miasta Ustroń upoważnienie, bądź dotyczących materii uregulowanej już przepisami obowiązującego prawa.

W treści § 5 ust. 2 Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Ustroniu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały przewidziano, że odpowiedzialność cywilna Zarządcy cmentarza regulowana jest przepisami Kodeksu cywilnego oraz, że dysponenci grobów mogą zawrzeć we własnym zakresie umowy ubezpieczenia nagrobku. Jak wskazano wyżej, przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy gminnej upoważnia radę wyłącznie do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej. Ustawodawca nie przyznał Radzie prawa do przyjęcia regulacji dotyczących odpowiedzialności

odszkodowawczej gminy, bądź podległych jej jednostek organizacyjnych, a zatem doszło tu do naruszenia zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 konstytucji RP, zgodnie z którą organy administracji publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Żaden bowiem obowiązujący przepis prawa nie daje gminie uprawnień do regulowania kwestii związanych z odpowiedzialnością cywilnoprawną oraz zawieraniem umów ubezpieczenia. W przypadku wystąpienia szkody uruchamiającej odpowiedzialność danego podmiotu będą miały bezpośrednie zastosowanie przepisy ustawowe.

W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił w tezie pierwszej, że: *"rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej"* (sygn. akt SA/Wr 310/92, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W tym stanie rzeczy za niezgodną z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy należy uznać także regulację zawartą w § 12 Regulaminu. Kwestionowany przepis stanowi, że skargi i wnioski w sprawach dotyczących cmentarza komunalnego przyjmuje Zarządca cmentarza, natomiast skargi dotyczące Zarządcy cmentarza przyjmuje Burmistrz Miasta Ustroń. Rada Miasta ww. przepisem wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Ponadto, w treści § 7 ust. 1 Regulaminu znalazł się szereg uregulowań będących powtórzeniem lub modyfikacją innych przepisów prawa. W ocenie organu nadzoru za sprzeczny z prawem należy uznać pkt 1 ww. przepisu Regulaminu dot. zakazu przebywania poza okresami dostępności wskazanymi w § 4 (tegoż Regulaminu), dzieci do lat 7 bez opieki dorosłych. Opisywana okoliczność wypełnia bowiem znamiona czynu zabronionego kwalifikowanego jako wykroczenie i znajdującego się w art. 106 Kodeksu Wykroczeń. Przepis ten jasno wskazuje, że "Kto mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7 albo nad inną osobą niezdolną rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem, dopuszcza do jej przebywania w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia człowieka, podlega karze grzywny lub karze nagany".

Również pkt 3, opisywanego powyżej paragrafu, zabraniający spożywania napojów alkoholowych i środków odurzających oraz przebywania na terenie cmentarza w stanie nietrzeźwym stanowi modyfikację innych przepisów prawa. Po pierwsze kwestia dotycząca zakazu spożywania alkoholu uregulowana została już w art. 14 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości, a dotycząca środków odurzających w art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii. Oba penalizowane już w innych przepisach zachowania (spożywanie alkoholu i środków odurzających) nie mogą być ponownie zakazywane lub zabraniane w akcie prawa miejscowego i z tego względu powinny zostać wyeliminowane z przedmiotowej uchwały. Nadto, zakazywanie przebywania w stanie nietrzeźwym na terenie Cmentarza Komunalnego narusza art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Ustawa Zasadnicza stanowi bowiem, że każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz, że wolność ta może podlegać ograniczeniom tylko poprzez przepisy rangi ustawowej. Zatem ograniczanie tej wolności aktem prawa miejscowego jest niedozwolone.

Kolejnymi punktami w treści § 7 ust. 1 Regulaminu, które budzą wątpliwości są odpowiednio pkt 4, 5, 6, 7, 9, 10. Pierwszy z ww. punktów wprowadza zakaz zebrania na terenie Cmentarza Komunalnego, powtarzając tym samym obostrzenie z art. 56 § 1 Kodeksu Wykroczeń. Drugi kwestionowany punkt zabrania niszczenia, usuwania lub samowolnego przemieszczania urządzeń i infrastruktury, nagrobków (w tym ich elementów) i zieleni (w tym usuwania lub sadzenia drzew i krzewów). Powyższe postępowanie wypełnia

znamiona zarówno przestępstwa z art. 288 § 1 Kodeksu Karnego, ściganego na wniosek pokrzywdzonego, jak również znamiona wykroczeń z art. 124 § 1, art. 143 § 1 i art. 144 § 1 Kodeksu Wykroczeń. Wskazane przepisy odnoszą się, bądź to do czynów kwalifikowanych jako niszczenie, uszkodzenie lub czynienie niezdawnym do użytku rzeczy cudzych (art. 288 § 1 Kodeksu Karnego i art. 124 § 1 Kodeksu Wykroczeń), bądź to do czynów przeciwko urządzeniom użytku publicznego które stanowią wykroczenia (art. 143 § 1 oraz 144 § 1 Kodeksu Wykroczeń). Natomiast w § 7 ust. 1 pkt 6 Regulaminu, który nie pozwala na wywieszanie ogłoszeń i reklam w miejscach do tego nieprzeznaczonych odczytać można czyn z art. 63b Kodeksu Wykroczeń. Podobnie zakaz niszczenia nasadzeń kwiatowych i zieleńców oraz zrywanie kwiatów z kwietników, zawarty w § 7 ust. 1 pkt 7 opisywanego paragrafu, jest niczym innym jak próbą powtórzenia lub modyfikacji art. 144 § 1 Kodeksu Wykroczeń. Tak samo należy odczytywać obostrzenie z § 7 ust. 1 pkt 9 Regulaminu wprowadzające zakaz prowadzenia działalności handlowej na terenie cmentarza. Kwestię zakazu prowadzenia takiej działalności wraz z jego penalizacją odnajdujemy w art. 60³ Kodeksu Wykroczeń. Ostatnie uchybienie zawarte w § 7 ust. 1 Regulaminu znajduje się w pkt 10. Zabrania on, cyt.: "jazdy na rowerze, deskorolce itp.". Przepis ten narusza normę konstytucyjną zawartą w art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem ze wskazywanym powyżej przepisem ustawy zasadniczej Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym Państwem prawnym, co wymusza na organie uchwałodawczym precyzyjne, przejrzyste i zrozumiałe dla adresata tworzenie przepisów prawa. Kwestionowany punkt nie tylko tworzy katalog otwarty posługując się skrótem „itp.”, co w akcie prawa miejscowego jest zabronione, ale co najważniejsze jest nieczytelny i nieprecyzyjny pozostawiając pole do interpretacji nie tylko adresatom normy, ale także podmiotom lub organom, które miałyby normę egzekwować.

Ponadto, w § 8 w ust. 1 lit. d Regulaminu Rada stanowi, że na terenie cmentarza nie można wyrzucać gruzu i odpadów po robotach kamieniarsko - budowlanych do pojemników rozstawionych na cmentarzu, a pozostały po remoncie lub rozbiórce starego pomnika gruz należy wywieźć z terenu cmentarza i zagospodarować go zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami w zakresie gospodarki odpadami. Kwestia poruszana w ww. przepisie przekracza granice delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, a także powtarza regulację zawartą w przepisie § 10 pkt 4 Załącznika do Uchwały Nr XXVII/313/2012 Rady Miasta Ustroń z dnia 20 grudnia 2012 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Ustroń (Dz. U. Woj. Śl. z 2013r. poz. 390). Modyfikowana norma stanowi bowiem, że odpady budowlane i rozbiórkowe zbierane są w specjalnych kontenerach uniemożliwiających pylenie, udostępnionych przez podmiot odbierający odpady komunalne lub przekazywane do punktów selektywnego zbierania odpadów. Następnie w ust. 2 tego samego paragrafu Rada wprowadziła zasadę, zgodnie z którą osoby fizyczne lub inne podmioty wykonujące prace kamieniarskie i budowlane oraz świadczące usługi remontowe, porządkowe i pielęgnacyjne na grobach ponoszą odpowiedzialność za wszelkie szkody wynikłe w następstwie realizowanych na terenie cmentarza prac, w tym również za uszkodzenia sąsiednich grobów, nagrobków, zieleni oraz pozostałej infrastruktury cmentarza. Takie postanowienie uchwały pozostaje w rażącej sprzeczności z przepisami prawa cywilnego, które kształtują zasady odpowiedzialności cywilnej, a mają zasadniczo charakter *iuris cogentis*. Nieuprawnione było zatem regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami prawa cywilnego (art. 415 Kodeksu Cywilnego) i z tego względu ww. przepis powinien zostać usunięty z uchwały.

Reasumując powyższe wskazać należy, że niedopuszczalnym jest dokonywanie powtórzeń unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Tego rodzaju inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne. Powtórzenie regulacji

ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej, kiedy to w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika więc niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu, bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 07.12.2015 r., IV SA/GI 1247/14, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Co więcej, w treści § 13 Regulaminu czytamy, że w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Tak sformułowany przepis stoi w sprzeczności z hierarchicznym modelem źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terytorium RP. Wskazywana ustawa nie jest bowiem uzupełnieniem dla aktu prawa miejscowego, a odwrotnie to właśnie akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego regulować ma kwestie i to tylko takie, które są mu powierzone mocą ustawy. Konstytucja RP w art. 87 w ust. 1 wymienia źródła prawa powszechnie obowiązującego na terytorium Polski wskazując, że są to Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia. Ten sam przepis dopiero w ust. 2 stanowi, że źródłem prawa jest też akt prawa miejscowego z tym zastrzeżeniem, że obowiązuje on tylko na obszarze działania organu który go ustanowił. Ustawa zasadnicza akcentuje więc stosunek podrzędności uchwały wobec ustawy, a treść kwestionowanego przepisu uchwały Rady Miasta Ustronia bez wątpienia porządek ten narusza, czyniąc zasadnym uznanie go za niezgodny z prawem.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Ustron Nr XVII/200/2016 z dnia 31 maja 2016 roku w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarza komunalnego w Ustroniu w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, należy uznać za zasadne i konieczne.

Zgonie 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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru
Prawnego

Iwona Andruszkiewicz