



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 7 sierpnia 2020 r.

Poz. 3198

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.214.2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2020 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2020r. poz. 713)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 1. pkt 5-9, §2 ust.2 i 3, §3-§4, §5 ust.4-7, §6-§7, §8 ust.1, §10 ust.5-6, §11-§18 Załącznika do uchwały Nr XXIII/173/2020 Rady Gminy Sanok z dnia 30 czerwca 2020r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych usytuowanych na terenie Gminy Sanok

Uzasadnienie

Rada Gminy Sanok w dniu 30 czerwca 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXIII/173/2020 w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych usytuowanych na terenie Gminy Sanok. Regulamin korzystania z Cmentarzy Komunalnych na terenie Gminy Sanok stanowi Załącznik do uchwały. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 lipca 2020r.

Po dokonaniu analizy przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że część postanowień zawartych w Regulaminie korzystania z Cmentarzy Komunalnych na terenie Gminy Sanok stanowiącym Załącznik do uchwały, zwanym dalej Regulaminem wykracza poza przyznaną Radzie Gminy delegację do podejmowania określonej działalności uchwałodawczej.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2020r. poz. 713), w myśl którego na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Przytoczony wyżej przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Ustalając zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada gminy nie ma zatem niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice tej swobody wyznacza bowiem obowiązujący porządek prawny, a prawotwórcze działanie organu jednostki samorządu terytorialnego winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Stąd regulamin w swej treści powinien ograniczać się wyłącznie do kwestii „zasad i trybu korzystania”, a w warstwie formalnej odpowiadać wszystkim wymogom stawianym aktom prawa miejscowego.

Wynikający z art. 40 ust.2 pkt 4 ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie obejmuje upoważnienia Rady do formułowania własnych definicji na potrzeby stanowionych przepisów w Regulaminie. Co więcej, zwrócenia uwagi wymaga, że przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochowku zwłok i szczątków (Dz.U. Nr 48, poz. 284) wydane go na podstawie delegacji zawartej w art. 20 ust.1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 o cmentarzach i chowaniu

zmarłych (Dz.U. z 2019r. poz. 1473 ze zm.) zawierają definicje takich pojęć jak: powierzchnia grzebalna, grób murowany, grób ziemny a zawarte w badanej uchwale unormowanie tej materii nie odpowiada ściśle zawartej tam regulacji. Należy natomiast wskazać, że zgodnie z przepisem § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016r. poz. 283) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów prawnych. Powtarzanie lub modyfikacja regulacji ustawowych albo rozporządzeń przez przepisy gminne jest niedopuszczalna, gdyż godzi w zasadę przyzwoitej legislacji i może mieć charakter dezinformujący. Stąd też należy zakwestionować postanowienia zawarte w § 1 pkt 6-8 Regulaminu.

Za nieuprawnione należy ocenić także uregulowanie w §1 pkt 5 i 9 Regulaminu. W §1 pkt 5 wskazano kto i w jakim miejscu wykonuje czynności związane z administrowaniem cmentarzami. W §1 pkt 9 określono krąg podmiotów, które uznaje się za dysponentów grobu. Jak już wyżej wskazano, uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już zawarte w obowiązującej ustawie. Natomiast kwestie dotyczące administrowania cmentarzami reguluje przepis art. 2 ust.1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w myśl którego utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. O tym, kto faktycznie będzie wykonywał czynności z zakresu zarządu cmentarzem komunalnym i w jakim miejscu te czynności będą wykonywane ostatecznie zatem decyduje organ wykonawczy. (por. wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 marca 2016 r., II SA/Go 119/16, z dnia 8 marca 2017 r., SA/Go 43/17, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 października 2015 r., II SA/Bd 853/15). Z kolei uprawnienia do dysponowania grobem wynikają z regulacji ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, z umów zawartych z zarządcą cmentarza, z przepisów Kodeksu cywilnego. Zawarcie w uchwale regulacji w zakresie wskazania podmiotów, które uznaje się za dysponentów grobu jest zatem zbędne i nieuprawnione.

W §2 ust.3 Regulaminu zamieszczono postanowienie o treści: „Cmentarze komunalne służą do grzebania wszystkich zmarłych, bez względu na ich narodowość, wyznanie, światopogląd, pochodzenie i rodzaj obrzędu.”

Odnosząc się do powyższego zapisu uchwały przytoczyć należy treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 września 2017r. sygn. akt: II SA/Go 476/17, w którym Sąd stwierdził, iż cyt.: „Pkt 5 Regulaminu w zakresie w jakim wskazuje, że cmentarz jest miejscem pochówku osób zmarłych bez względu na ich narodowość, wyznanie, światopogląd i pochodzenie społeczne stanowi de facto powielenie uregulowania wynikającego z art. 8 i art. 11 ust. 4b i art. 11 ust. 9 u.c.c.z. Z przepisów tych wynika, że pochówek jest uzależniony wyłącznie od okazania karty zgonu i że niedopuszczalna jest odmowa przyjęcia zwłok do pochowania ze względu na wskazane w pkt 5 regulaminu cechy.(...)” W przywołanym wyroku Sąd wskazał, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddanie ich jakiegokolwiek modyfikacji. Z tych samych względów zakwestionowania wymaga postanowienie w § 5 ust. 7 Regulaminu dotyczące zakazu użycia grobu stanowiącego pamiątkę historyczną do ponownego pochówku. Zakaz użycia 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 reguluje bowiem przepis art. 7 ust. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Za nieuprawniony należy w dalszej kolejności uznać przepis §3 Regulaminu, w myśl którego Gmina Sanok nie odpowiada za szkody na grobach powstałe na skutek czynników atmosferycznych, aktów wandalizmu czy kradzieży. Zasady bowiem odpowiedzialności odszkodowawczej regulowane są w przepisach zawartych w Księdze trzeciej, Tytule VI (Czyny niedozwolone) oraz Tytule VII Dziale II (skutki niewykonania zobowiązań) ustawy z 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.). Rada Gminy uchwalając ten przepis wykroczyła tym samym poza swe kompetencje i jednocześnie zmodyfikowała kodeksowe zasady odpowiedzialności. (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 sierpnia 2019r. sygn. akt: II SA/Go 405/19).

Przepisy art. 40 ust.1 i 41 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym stanowią, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Akty prawa miejscowego stanowią zatem źródło prawa powszechnie obowiązującego, a zakres ich obowiązywania jest ograniczony do obszaru działania organów, które je wydały.

Uchwała Nr XXIII/173/2020 Rady Gminy Sanok w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych usytuowanych na terenie Gminy Sanok podjęta na podstawie art. 40 ust.2 pkt 4 jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego ma zatem charakter powszechnie obowiązujący. Tymczasem w §4 ust.1 Regulaminu zawarto unormowanie, w myśl którego „dysponenci grobów, osoby przebywające na cmentarzu oraz podmioty gospodarcze świadczące usługi na terenie cmentarza zobowiązane są do stosowania niniejszego regulaminu (...)” Taki zapis w kontekście przepisów stanowiących o źródłach obowiązującego prawa należy ocenić jako istotne naruszenie przy wydawaniu aktu prawa miejscowego. To bowiem z przepisów aktów prawnych wyższego rzędu wynika, że przepisy niniejszego Regulaminu jako aktu prawa miejscowego mają charakter bezwzględnie obowiązujący na obszarze działania organu, który je wydał. Jak już wyżej wskazano, przepis art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy zawiera wyłącznie umocowanie dla organu stanowiącego gminy do formułowania reguł zachowania się w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wskazany przepis nie upoważnia do zawierania w regulaminie zapisów o charakterze informacyjnym, lub zawierających odesłanie do przepisów innych aktów prawnych. Stąd też postanowienia zawarte w §2 ust. 2 §4 ust.2, §5 ust. 6, §6, §12 ust. 2 i 3, §17 i §18 Regulaminu informujące o tym, w jakim miejscu i w jakich godzinach odbywa się załatwianie spraw związanych z pochówkiem, jaką materię regulują przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, jakie uprawnienia przysługują zarządcy cmentarza w związku z naruszeniem przepisów ustawy lub regulaminu, jaką odpowiedzialność i jakie sankcje ponosi się za to naruszenie, jakie przepisy regulują kwestie ochrony grobów o wartości historycznej, artystycznej lub archeologicznej, gdzie można zapoznać się z cennikiem usług cmentarnych i czyj dochód stanowią wpłaty z tytułu uiszczanych opłat za usługi cmentarne należy uznać za wykraczające poza przyznane Radzie Gminy przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy umocowanie.

Zakwestionowania wymagają następnie przepisy §5 ust. 4 i 5 oraz § 14 ust. 2 i 3 Regulaminu. W §5 ust. 4 postanowiono, że groby ziemne, murowane nie mogą być przedmiotem obrotu prywatnego, za wyjątkiem sytuacji określonych w §14 ust.2 lub w uzasadnionych sytuacjach losowych. W § 14 ust. 2 i 3 Regulaminu dopuszczono zaś możliwość wybudowania grobu przez podmioty gospodarcze z możliwością ich późniejszej odsprzedaży oraz nałożono obowiązek zgłoszenia zamiaru odsprzedaży do zarządcy cmentarza.

Należy podnieść, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w akcie określającym zasady i tryb korzystania z cmentarza komunalnego nie może regulować kwestii dotyczących uprawnień stron stosunku cywilnoprawnego. Tożsamy pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 7 lipca 2015 r., Sygn. akt IV SA/GI 1231/14. Co więcej, stwierdzić należy, iż grób czy też miejsce przewidziane na jego lokalizację, w ogóle nie może być przedmiotem obrotu, tak pierwotnego, jak i wtórnego, nawet za wiedzą administratora cmentarza. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2017r., Sygn. akt II OSK 929/15, wskazując, iż: „ W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że prawo do grobu ma charakter cywilnoprawny, a umowa o pochowanie zwłok jest czynnością cywilnoprawną zawartą przez osobę fizyczną z zarządem (administratorem) cmentarza, z której wynika szereg uprawnień dla osoby, dla której kult pamięci osoby zmarłej pochowanej w tym grobie, jest jej własnym dobrem osobistym. Suma tych uprawnień stanowi prawo do grobu (...). Prawo to ma dwójaki charakter: osobisty i majątkowy, przy czym na pierwszy plan wysuwają się elementy osobiste, do których zalicza się prawo do pochowania zwłok uprawnionego w wybranym przez niego miejscu, jeżeli dokonał takiego wyboru i obok zwłok jego bliskich, prawo opieki nad grobem, sprawowania kultu osoby tam pochowanej, podjęcia decyzji o pochowaniu innych osób bliskich itp. Prawo to ma także elementy majątkowe, takie jak np. ponoszenie wydatków związanych z utrzymaniem prawa do grobu oraz utrzymaniem samego grobu, jednak mają one charakter podrzędny w stosunku do decydujących elementów niemajątkowych. Elementy osobiste prawa do grobu mają charakter przeważający i są związane z określoną osobą; jako prawa osobiste są niezbywalne i niedziedziczne (...). Prawo do pochowania w danym grobie przysługuje osobom fizycznym, które zawarły umowę z zarządem (administratorem) cmentarza komunalnego, obejmującą swoimi skutkami tylko umawiające się strony, jak również same grób urządziły, lub dla których został on urządzony. Przedmiot takiej umowy wyklucza osobę prawną czy osobę prowadzącą działalność gospodarczą jako jej stronę. Z tych względów niedopuszczalne jest uczynienie miejsca pochówku (grobu, kwatery) na cmentarzu komunalnym przedmiotem transakcji handlowej w celach zarobkowych. Nie można bowiem dokonywać obrotu czymś (miejscem przeznaczonym na grób), co nie stanowi przedmiotu prawa obrotu gospodarki nieruchomościami, prawa zbywalnego, użyczanego, jak również nie jest ograniczonym prawem rzeczowym (art. 244 i art. 245¹ k.c.) (por. m. in., , uchwała SN z dnia 7 grudnia 1970 r. III CZP 75/70, OSNCP 1971/7-8/127; wyrok SN z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. III CSK 84/15). Również wprowadzenie zakazu w § 5 ust.5 jest zbędne, gdyż przekształcenie prawa grobu ziemnego w murowany powinno nastąpić poprzez zmianę umowy. (por. uchwała

SN z dnia 2 grudnia 1994 r. III CZP 155/94, OSNC 1995/3/52; wyrok SN z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. I CSK 66/10). Stąd też należy zakwestionować zawarte w §5 ust. 4 i 5 oraz § 14 ust. 2 i 3 postanowienia Regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018r. sygn. akt: II SA/Go 97/18 wskazał, że „Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi.” W badanym Regulaminie w §7 wprowadzono natomiast szereg zakazów zachowań, które w dodatku zostały już sformułowane, a także spenalizowane w obowiązujących przepisach prawa. Zabronione zachowania określone w §7 takie jak: zakłócanie ciszy, porządku i powagi miejsca (pkt 1), niszczenie zieleni, nagrobków i urządzeń cmentarnych (pkt 5), wysypywanie odpadów poza miejsca wyznaczone (pkt 9), sadzenie drzew i krzewów, a także ich usuwanie bez zgody zarządcy (pkt 10), prowadzenie działalności handlowej (pkt 11)), umieszczanie reklam lub ogłoszeń poza miejscami wyznaczonymi (pkt 12) stanowią czyny wypełniające znamiona wykroczeń bądź przestępstw określonych przepisami art.51, 63a, art.60³, art.124, art.143- 145 Kodeksu wykroczeń i art.288 Kodeksu karnego. Zakaz spożywania alkoholu (pkt 2) jest uregulowany w art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019r. poz. 2277). Wprowadzenie zakazu palenia tytoniu na cmentarzu pozostaje poza kompetencją rady gminy wynikającą z art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż kwestia ta została uregulowana w art. 5 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (tekst. jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2182). Należy dodatkowo zauważyć, że wskazany przepis w ust. 4 stanowi kompetencję dla rady gminy do ustalenia w drodze odrębnej uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Podobnie materia dotycząca obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (pkt 4) winna stanowić przedmiot unormowania w odrębnym akcie, którym jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z kolei unormowanie dotyczące ustawiania ławek i innych urządzeń na cmentarzach (pkt 6), czy też zabudowy nagrobków kostką lub betonem bez dostosowania poziomów do istniejących ciągów komunikacyjnych (pkt 7) należy wywieść z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków, które to regulują materię związaną z zapewnieniem przejść między grobami, w tym precyzyjnie określają szerokość przejścia pomiędzy grobami (§ 13 ust.1). Przepis §13 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowi zaś wprost, że przejścia między grobami mogą być zagospodarowane wyłącznie za zgodą zarządcy cmentarza oraz na warunkach przez niego określonych. Wobec powyższego uregulowanie zawarte w §7 badanego Regulaminu należy ocenić jako naruszające w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa.

Należy następnie podnieść, że z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie można wywieść uprawnień do regulowania w uchwale rady gminy stosunków pomiędzy zarządcą cmentarza a osobą, która zawiera umowę o pochowanie zwłok. Rada gminy stanowiąc regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej, nie może również wkraczać w uprawnienia zarządcy cmentarza i regulować sposobu wykonywania zarządu. Stąd też należy zakwestionować postanowienie uchwały dotyczące obowiązku uzyskania zezwolenia zarządcy na wykonywanie określonych prac na cmentarzu (pkt 8) Nieuprawnione są również postanowienia, w których określono zadania zarządcy (§11). Analogicznie brak jest podstaw do określania w uchwale, do jakich czynności zarządca cmentarza nie jest obowiązany (§ 15 ust.3). 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 zarządzających lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007r., II SA/Rz 473/07).

Zakwestionować należy postanowienie w §8 ust.1 Regulaminu, w myśl którego „obowiązek utrzymania porządku i czystości na grobie i w jego otoczeniu spoczywa na założycielu grobu lub jego dysponencie”. Cytowanym przepisem w sposób nieuprawniony został bowiem określony krąg osób, które mają obowiązek utrzymania porządku i czystości na grobie i w jego otoczeniu, do czego Rada nie ma upoważnienia. Brak jest ponadto podstaw do uznania za uprawnione nałożenie w §10 ust. 5 i 6 Regulaminu na wykonawców usług kamieniarsko-budowlanych obowiązków związanych z wywozem gruzu i innych odpadów powstałych w związku wykonywaniem usług. Kwestie dotyczące obowiązków podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie dotyczącym odpadów pochodzących z działalności gospodarczej normują bowiem przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz. U. z 2020r. poz. 797 ze zm.) i ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019r. poz. 2010 ze zm.).

W Rozdziale 3 Regulaminu uregulowano kwestie dotyczące rezerwacji miejsc pochówku, przedłużenia okresu rezerwacji (§13, §15). Jak już wyżej wskazano oddanie danej osobie miejsca na grób następuje w drodze umowy, zawieranej z zarządcą cmentarza. W następstwie zawarcia tej umowy powstaje swoisty stosunek cywilnoprawny, w ramach którego osoba uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale także zwyczajowo szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należytym stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. "Wykupienie" miejsca na grób jest stosunkiem cywilnoprawnym charakteryzującym się równorzędnością stron. Zarząd cmentarza nie występuje w takim stosunku, jako organ administracji publicznej działający w ramach przysługującego mu imperium, a więc w charakterze władczym (wyrok SN z 25 sierpnia 2011r., II CSK 649/10, LEX nr 1119402). Tym samym kwestie dotyczące takich spraw, jak rezerwowanie miejsc pochówku, sprawy rezygnacji z rezerwowanych miejsc przed upływem okresu umownego, przedłużania okresu rezerwacji na kolejny okres, czy też przedłużania terminu, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania powinny wynikać z umowy cywilnoprawnej na korzystanie z cmentarza komunalnego, jaka zostanie zawarta pomiędzy zarządcą a osobą zainteresowaną usługami cmentarza. W Rozdziale 3 Regulaminu zamieszczono ponadto zapisy dotyczące opłat, czym w ocenie organu nadzoru Rada również przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej. Obecnie obowiązujące przepisy prawa przyznają radzie gminy kompetencję do stanowienia o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U.2011.45.236 j.t.). Wszelkie regulacje dotyczące opłat za cmentarze komunalne winny zatem znaleźć się w odrębnej uchwale nie zaś w regulaminie cmentarza.

W związku z powyższym uregulowanie przez organ stanowiący gminy w akcie prawa miejscowego opisanych powyżej kwestii jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akty takie nie mogą również regulować materii, która winna stanowić przedmiot zawieranych umów cywilnoprawnych. Takie działanie należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński