

**Uzasadnienie**  
**do projektu uchwały Rady Miejskiej w Złotowie**  
**w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego**

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Na przywołanej wyżej podstawie prawnej Rada Miejska w Złotowie podjęła w dniu 30 września 2014 r. uchwałę Nr XXXVIII.356.2014 w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w Złotowie.

Wobec podjętej przez Radę uchwały nie wniesiono zastrzeżeń w trybie badania jej zgodności z prawem przez Wojewodę Wielkopolskiego. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i weszła w życie w dniu 6 listopada 2014 r.

Prokurator Okręgowy w Poznaniu w piśmie z dnia 17 sierpnia 2023 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Złotowie z dnia 30 września 2014 r. nr XXXVIII.356.2014 w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w Złotowie zarzucając, że została ona wydana z istotnym naruszeniem prawa i przedstawiając szereg zarzutów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 30 listopada 2023 r., wydanym w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 590/23, przedłożonym wraz z uzasadnieniem do Urzędu Miejskiego w Złotowie w dniu 9 stycznia 2024 r., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości dzieląc stanowisko Prokuratora co do słuszności części z podniesionych w skardze zarzutów. Swoje stanowisko w zakresie orzeczenia nieważności całej uchwały Sąd oparł na poglądzie, wyartykułowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych z lat już po podjęciu przedmiotowej uchwały, wedle którego 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 zaś regulować rada gminy.

W zaskarżonej uchwale Rady, w § 1 ust. 2 regulaminu, postanowiono natomiast, że cmentarzem, w imieniu Gminy Miasto Złotów, zarządza administrator. Przy tym w zdaniu drugim przepis ten określa, że dane (nazwa, adres, telefon, godziny urzędowania) są umieszczone na tablicy informacyjnej znajdującej się w widocznym miejscu na terenie cmentarza.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego taka regulacja narusza granice delegacji ustawowej i kompetencje organu wykonawczego gminy. Sąd podniósł, iż z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 887 z późn. zm.) wynika, że utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Sąd podkreślił, że wyłącznie do kompetencji właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy, czy zarząd nad cmentarzem będzie wykonywał samodzielnie, czy też przez administratora, jak również kto będzie administratorem oraz jaki zakres uprawnień powierzy administratorowi (por. np. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Go 812/17 i wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 marca 2023 r. sygn. akt IV SA/Po 111/23). W ocenie Sądu przepis § 1 ust. 2 regulaminu w niedopuszczalny sposób wkracza w materię już uregulowaną aktem wyższego rzędu, tj. ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a ponadto wadliwe jest już samo przesądzenie przez Radę, że cmentarz jest zarządzany przez administratora - i to w imieniu gminy Miasto Złotów. W konkluzji Sąd stwierdził, że poprzez takie sformułowanie § 1 ust. 2 regulaminu Rada Miejska w Złotowie wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego tej gminy, skoro w ten sposób zdecydowała, że cmentarzem w imieniu Gminy Miasto Złotów zarządza administrator. W konsekwencji naruszenia przepisu cytowanego art. 2 ust. 1 ustawy wedle stanowiska wyrażonego w wyroku organ dopuścił się wykroczenia poza przyznane mu kompetencje również w § 2 ust. 4, § 5 ust. 2, § 6 ust. 1 i 6, § 7 ust. 1 i 6, § 7a ust. 1, 2, i 3, § 8 ust. 1, 6, 7 i 8 regulaminu, w których jest mowa o „administratorze” (z przepisów tych wynikają również prawa i obowiązki administratora w zakresie zarządzania cmentarzem). Zdaniem Sądu nie ma przy tym znaczenia, że w przepisach zaskarżonej uchwały Rada nie wyznaczyła konkretnego administratora ani też nie przesądziła, kto powinien być administratorem. Istotne jest, że wiążąco określiła wbrew wyraźnym postanowieniom ustawy, że cmentarzem w imieniu gminy zarządza administrator. Tymczasem cmentarzem gminnym zawsze zarządza organ wykonawczy gminy, a swoje kompetencje może wykonywać (w zakresie utrzymania i bieżącego administrowania) poprzez wyznaczonego przez ten organ administratora. Zawarta w § 1 ust. 2 treść nie ma tylko charakteru informacyjnego.

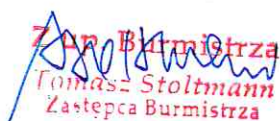
Sąd nie podzielił zatem stanowisko wyrażonego w odpowiedzi Gminy na skargę Prokuratora, wedle którego wbrew stanowisku skarżącego Prokuratora Rada Miejska w Złotowie w przepisach uchwały nie dokonała wyznaczenia administratora ani też nie przesądziła, że administratorem winien być podmiot zewnętrzny względem Burmistrza Miasta Złotowa czy obsługującej go jednostki organizacyjnej - Urzędu Miejskiego w Złotowie. W istocie bowiem uchwała nie wkraczała w kompetencje organu wykonawczego w zakresie wyznaczenia podmiotu zarządzającego cmentarzem, gdyż decyzja w tym zakresie pozostawiona była Burmistrzowi Miasta Złotowa, który na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych decyduje, czy czynności administratora cmentarza wykonywać będzie Urząd Miejski w Złotowie, inna jednostka organizacyjna Miasta czy też podmiot zewnętrzny (w tym zakresie wyłoniony w drodze przetargu zgodnie z przepisami odrębnymi). Rada w zaskarżonym przepisie § 1 ust. 2 regulaminu wskazała jedynie, że „cmentarzem, w imieniu Gminy Miasto Złotów, zarządza administrator”, wobec czego nie przekroczyła delegacji ustawowej z naruszeniem art. 2 ustawy. W ocenie



Gminy zakwestionowana regulacja określała konieczny, przedmiotowy element normy prawnej dotyczącej ustalenia zakresu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, jakimi są cmentarze komunalne, poprzez wyraźne wskazanie podmiotu wykonującego czynności względem niego zarządcze.

Za istotną wadę uchwały Sąd uznał zatem ustalenie w niej, kto zarządza cmentarzem gminnym. W związku z powyższym, Sąd podniósł również, że w sposób istotny naruszają prawo te wszystkie przepisy uchwały (regulaminu), w których mowa jest o administratorze [cmentarza], które w takich warunkach należało uznać za niedopuszczalne. Wadliwości tej w ocenie Sądu nie można przy tym usunąć, stwierdzając nieważność jedynie w zakresie użytego terminu „administrator”, gdyż takie rozstrzygnięcie prowadziło do nieprawidłowego odczytywania pozostałych postanowień regulaminu. Innymi słowy, stwierdzenie nieważności tylko w zakresie odnoszącym się do „administratora” pozbawiałoby znaczenia te postanowienia regulaminu, do których bezpośrednio odnoszą się kwestionowane przepisy, skoro kompetencje i zadania nie byłyby przypisane do żadnego podmiotu. Z kolei stwierdzenie nieważności wszystkich tych postanowień regulaminu, w których określenie „administrator” występuje, skutkowałoby pozostawieniem w obrocie prawnym aktu w postaci kadłubowej. W zasadzie tak niekompletnej, że uniemożliwiającej jego praktyczne stosowanie.

Mając na względzie opisane wyżej stanowisko Sądu równoznaczne z nakazem wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały podjętej przez Radę w dniu 30 września 2014 r. zasadne jest podjęcie przez Radę uchwały w sprawie regulaminu cmentarza o treści zaproponowanej w projekcie uchwały. W projekcie uchwały usunięto dotychczasowe zakwestionowane co do zgodności z prawem przez Sąd zapisy, w tym regulacje odnośnie wyznaczenia administratora i ustalenia jego uprawnień oraz obowiązków.

  
Zastępca Burmistrza  
Tomasz Stoltmann  
Zastępca Burmistrza

