

PREZYDENT
MIASTA WŁOCŁAWEK
Zielony Rynek 11/13
87-800 WŁOCŁAWEK
GM.GK.0003.83.2016

Włocławek, 7 lipca 2016 r.

SEKRETARIA I
Przewodniczącego Rady Miasta
Włocławek

2016 07. 20 2016/07/2016
410-43340

Pan
Jarosław Chmielewski
Radny Rady Miasta Włocławek

Odpowiadając na interpelację międzysesyjną wniesioną przez Pana w dniu 23 czerwca 2016 r. w sprawie powołania zespołu do spraw opracowania uchwał dotyczących regulaminu oraz opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych Gminy Miasto Włocławek uprzejmie wyjaśniam, co następuje:

1. Odnosząc się do kwestii opracowania regulaminu cmentarzy komunalnych uprzejmie informuję, że uchwałą nr VII/40/2015 z dnia 27 kwietnia 2015 r. Gmina Miasto Włocławek podjęła próbę uregulowania głównych zagadnień związanych z funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych w drodze aktu prawa miejscowego. Celem przedmiotowego dokumentu było uporządkowanie obowiązujących w tej materii zasad, rozproszonych w wielu aktach prawnych, a tym samym ułatwienie adresatom tych norm korzystanie z obiektu użyteczności publicznej, jakim jest cmentarz komunalny. Wzorując się na innych miastach posiadających rozbudowane regulaminy cmentarzy komunalnych, gmina chciała przenieść rozwiązania prawne zastosowane w tym zakresie na włocławskie nekropolie. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 3 czerwca 2015 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały, a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 28 października 2015 r. oddalił skargę Gminy Miasto Włocławek na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Biorąc pod uwagę powyższe, przeprowadzona została analiza wszystkich regulaminów cmentarzy komunalnych oraz rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w tym zakresie w poszczególnych województwach. Dotychczasowa praktyka polegająca na nieprawidłowym utożsamianiu regulaminów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym z przepisami porządkowymi i brak zainteresowania ze strony organów nadzoru spowodowała, że we wcześniejszych latach pojawiły się w porządku prawnym i nadal obowiązują „rozbudowane” uchwały w sprawie regulaminów cmentarzy komunalnych, przy czym poddane w chwili obecnej ocenie organu nadzoru w całości podlegałyby uchyleniu. Większość miast, podobnie jak w kwestii ustalenia opłat, pomija wymaganą prawem formę aktu prawa miejscowego i wszelkie reguły, normy, zasady, adresowane zarówno do osób korzystających z cmentarzy komunalnych, jak i do podmiotów nimi zarządzających ustanawia w drodze zarządzeń prezydenta. Takie rozwiązanie jest również wadliwe i w przypadku zaskarżenia, zastosowano by sankcję nieważności.

Reasumując należy zatem wskazać, iż zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, obowiązuje bezwzględny zakaz inkorporowania przepisów ustawowych do aktu prawa miejscowego. Oznacza to, przykładowo, że użyty, co do zasady, w każdym regulaminie cmentarzy komunalnych w Polsce zapis „o zakazie zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca, niszczenie urządzeń cmentarnych, nagrobków, zaśmiecanie terenu, zakaz handlu”, tak istotny z punktu widzenia zarządzania obiektem użyteczności publicznej”, w świetle prawa jest nieważny, gdyż zakazy te zostały już sformułowane i, co więcej, spenalizowane w obowiązujących przepisach prawa (art. 51§1, art. 60³ §1, art. 124 §1, art. 143 §1, art. 145 Kodeksu wykroczeń i art. 288 Kodeksu karnego). Po drugie, z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, można wywieść, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się kierowane do osób przebywających na terenie cmentarzy komunalnych. Oznacza to, że organ stanowiący gminy posiada kompetencje wyłącznie do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, określenia ustalonego porządku zachowania się, przy czym wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegółwiają, w ramach ustawowych upoważnień.

Tak zdefiniowane kompetencje rady gminy powodują, że „regulamin cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Włocławek” wydany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym może stanowić wyłącznie zbiór **kilku ogólnych postanowień** adresowanych do osób korzystających z cmentarzy komunalnych. Z tego względu oraz z uwagi na zmianę administratora cmentarzy komunalnych, wstrzymano prace nad nowym regulaminem, do czasu wypracowania stanowiska w przedmiotowej kwestii. W związku ze zgłoszonym przez administratora cmentarzy komunalnych wnioskiem dotyczącym zmian w zakresie norm ogólnych, przygotowany został projekt aktu prawa miejscowego, który poza usunięciem z obrotu prawnego dotychczasowych zapisów inkorporowanych z aktów wyższego rzędu wprowadza wnioskowaną zmianę, mianowicie zakaz poruszania się pojazdami mechanicznymi, dopuszczając wjazd na teren cmentarzy komunalnych wyłącznie określonych kategorii podmiotów.

Biorąc pod uwagę powyższe wytyczne, przedmiotowa materia porządkowana jest sukcesywnie w ramach przypisanego organowi wykonawczemu gminy uprawnienia zarządczego nad cmentarzami komunalnymi. Z istoty zarządu wynika bowiem, że w jego ramach mieści się ogół czynności związanych z funkcjonowaniem cmentarza, w tym czynności organizacyjne dotyczące pochówku, utrzymania cmentarza czy udostępniania miejsc pochówku, przy czym wprowadzane regulacje mogą dotyczyć wyłącznie tzw. nowej jakości – bez powtarzania lub modyfikowania przepisów aktów wyższej rangi. W tym celu, wyznaczona do administrowania i utrzymania cmentarzy komunalnych jednostka budżetowa, określiła w drodze zarządzeń czynności o charakterze organizacyjno-technicznym: Zarządzenie nr 10/2016 Dyrektora Miejskiego Zarządu Usług Komunalnych i Dróg z dnia 06.05.2016 r. w sprawie Regulaminu użyczania wózków na terenie Cmentarzy Komunalnych, Zarządzenie nr 11/2016 Dyrektora Miejskiego Zarządu Usług Komunalnych

i Dróg z dnia 06.05.2016 r. w sprawie Regulaminu wykonywania prac remontowo-budowlanych. W projekcie znajduje się zarządzenie Prezydenta Miasta Włocławek w sprawie zasad gospodarowania miejscami grzebalnymi na terenie cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Włocławek, a także Zarządzenie Dyrektora MZUKID w sprawie ponownego użycia grobów, oraz dotyczące pochówków i utrzymania grobów. Wskazane dokumenty wraz uchwałą dotyczącą zasad i trybu korzystania z cmentarzy komunalnych, łącznie tworzyć będą zbiór norm regulujących tematykę cmentarzy.

2. Odnosząc się do kwestii opracowania uchwały dotyczącej ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych uprzejmię wyjaśniam, że uchwałą nr VI/21/2015 z dnia 30 marca 2015 r. Rady Miasta Włocławek wprowadziła nowy cennik opłat cmentarnych, optymalnie dostosowanych do możliwości lokalnej wspólnoty oraz porównywalnych z opłatami obowiązującymi na ościennych cmentarzach. Przedmiotowa uchwała, w przeciwieństwie do uchwał większości miast, które obecnie, podjęły próbę zmiany dotychczas obowiązujących cenników i przeniesienia rozwiązań do aktu prawa miejscowego, jako nieliczna została zaakceptowana, zarówno przez organ nadzorczy – Wojewoda Kujawsko-Pomorski w Bydgoszczy, jak również przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Bydgoszczy. Powodem, dla którego nie wszczęto postępowania antymonopolowego była treść przedmiotowej uchwały, która m.in. zniósła nieprawidłowe stawki opłat oraz opłaty nieuprawnione, w tym za groby murowane i nisze urnowe oraz inne, które w orzecznictwie sądowym uznawane są za nie związane z pochówkiem. W zgodzie z literą prawa pozostaje również zapis uchwały określający stawki opłat za wjazdy przedsiębiorców na teren cmentarzy komunalnych. Potwierdza to orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2013 r. (I OSK 1901/13), który uznał, że opłata ustanowiona dla przedsiębiorców jest formą korzystania z cmentarza komunalnego jako obiektu użyteczności publicznej.

W tym stanie rzeczy, nie widzę podstaw do opracowania nowej uchwały dotyczącej opłat cmentarnych, natomiast nie ma przeszkód, aby wskazane przez Pana Radnego osoby wyrażały swoje opinie i wspierały Radnych przy procedowaniu nad uchwałą określającą zasady i tryb korzystania z cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Włocławek.

Otrzymują do wiadomości:

1. Biuro Rady Miasta
2. Wydział Organizacyjno-Prawny i Kadr
(OPIK.0003.181.2016)

PREZYDENT MIASTA

dr Marek Wojtkowski