

PROKURATURA REJONOWA
W KŁODZKU
57-300 Kłodzko, pl. B. Chrobrego 20
tel. 74 869-70-40, fax 74 869-70-65
NIP 834-10-41-738 REGON 000569800

SE+RK.K

5.02.2025
Kwolek

ORYGINAŁ

Kłodzko, 03 lutego 2025 roku

Sygn. akt sprawy 4346-0.Pa.83.2023



0000037824

RO.BO 109702/2025

05-02-2025

Urząd Miejski w Dusznikach-Zdroju

Wpłynęło dn. 05.02.25 Rada Miejska

Podpis w Dusznikach-Zdroju

Zaproszenie w.
Rada Miejska
11.02.2025
06.02.2025

WNIOSEK

Działając na podstawie art. 182 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2024.572 t.j. z dnia 2024.04.15) i art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze (Dz.U.2024.390 t.j. z dnia 2024.03.15)

wnoszę o:

I. uchylene § 2 ust. 1 – 6, § 3 ust. 1 - 2 b), § 5 ust. 8,

zawartych w załączniku do uchwały Nr XXVII/159/20 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 24 września 2020 w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w Dusznikach Zdroju;

II. poinformowanie Prokuratury Rejonowej w Kłodzku o sposobie załatwienia wniosku w terminie 30 dni od jego otrzymania.

UZASADNIENIE

Przeprowadzona analiza treści załącznika do uchwały Nr XXVII/159/20 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 24 września 2020 w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w Dusznikach Zdroju prowadzi do wniosku, że zawiera ona przepisy, które należy zakwestionować jako istotnie naruszające prawo.

Zgodnie z treścią uchwały:

- Miejscem grzebalnym jest miejsce pod grób. Na cmentarzu pochówki następują do grobów: ziemnych, murowanych, rodzinnych oraz do grobów urnowych ziemnych

lub murowanych. Samodzielnie położonymi miejscami grzebalnymi są miejsca pod grób, które są oddzielone od sąsiednich grobów lub miejsc pod grób ścieżkami międzymogilowymi. Pochówki na cmentarzu odbywają się w kwaterach do bieżącego chowania i zatwierdzone przez Zarządcę/Administratora, i w miejscu przez niego wskazanym. Do bieżących pochówków mogą być przeznaczone także (ponownie) miejsca grzebalne, za które nie została wniesiona opłata przedłużająca ich ważność oraz miejsca grzebalne zwolnione po ekshumacji. Nie stosuje się rezerwacji miejsc grzebalnych dla osób żyjących. Zachowują ważność rezerwacje miejsc grzebalnych dokonane na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, wskazanych w § 3 uchwały Rady Miejskiej wprowadzającej niniejszy regulamin (§ 2 ust. 1 – 6);

- Ekshumacja zwłok i szczątków może być dokonana tylko w przewidzianych przepisami prawa przypadkach. Przed dokonaniem ekshumacji osoba uprawniona poinformuje Administratora/Zarządcę cmentarza:

a) w przypadku ekshumacji i przeniesienia do innego grobu na tym samym cmentarzu – o dacie i miejscu ponownego pochowania,

b) w przypadku ekshumacji poprzedzającej pochowanie na innym cmentarzu – o dacie ekshumacji oraz nazwie i adresie cmentarza, na którym ma nastąpić ponowne pochowanie (§ 3 ust. 1 – 2b);

- Szczegółowe zasady świadczenia usług pogrzebowych cmentarnych i kamieniarskich określa Zarządca lub upoważniony przez niego Administrator (§ 5 ust. 8).

Zważyć należy na to, iż merytoryczna treść uchwały została oparta na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U.2024.1465 t.j. z dnia 2024.10.03), która upoważnia do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przy czym błędnie powołano w treści tej uchwały także art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych Dz.U.2024.576 t.j. z dnia 2024.04.16), gdyż przepisy te nie mają charakteru tzw. delegacji ustawowej, bowiem nie zawierają w swej treści upoważnienia do wydania aktu normatywnego. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podnosi się, że pojęcie zasady korzystania jest sformułowaniem wielce przedmiotowym. Obejmować może bowiem zarówno

nakazy - np. chodzenia po alejkach parkowych, jak też zakazy - np. jazdy na rowerach, spożywania, handlu obnośnego, czy wprowadzania psów. Nadto tłumaczy się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie zasady i tryb korzystania przewiduje kompetencję organu gminy do formułowania norm abstrakcyjnych ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności i zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich. 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 gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich we wzmiankowanym przepisie ustawy (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2010 roku o sygn. akt II A/Go 170/10, wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2018 roku o sygn. akt II OSK 675/18, wyroku NSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2017 roku o sygn. akt II OSK 2529/16).

Warto przypomnieć także ugruntowane od lat w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, zgodnie z którym: „Przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, będące wynikiem wadliwej wykładni, jak również naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, stanowią istotne naruszenie prawa i uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały, na podstawie art. 147 § 1 ppsa w związku z art. 91 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 94 ust. 1 usg.” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 02 października 2014 roku o sygn. akt III SA/Kr 1071/14, LEX nr 1534803.).

W świetle tego dostrzec należy, iż regulację o treści zaprezentowanej w *petitum* wniosku ocenić należy jako przekraczające upoważnienie ustawowe do wydania ocenianego Regulaminu, gdyż nie normują one kwestii związanych z dopuszczalnymi lub zabronionymi sposobami zachowywania się przez osoby przebywające na cmentarzu oraz rodzaju dopuszczalnych sposobów postępowania i korzystania z urządzeń, w jakie cmentarz wyposażono, lecz traktują o kwestiach związanych z urządzeniem miejsc grzebalnych, ekshumacjami i zasadami zawierania umów

cywilnoprawnych z usługodawcami. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż w stosunku do tego rodzaju zapisów lokowanych w uchwałach organów stanowiących samorządu terytorialnego, na tożsamym stanowisku prawnym stanął Wojewoda Dolnośląski w wydanych w przeszłości rozstrzygnięciach nadzorczych: z dnia 25 lipca 2022 roku o numerze NK-N.4131.166.2.2022.AS, z dnia 06 grudnia 2023 roku o numerze NK-N.4131.4.14.2023.FZ oraz z dnia 15 grudnia 2023 roku o numerze NK-N.4131.152.7.2023.MC.

Dodatkowo zauważyć należy, iż kwestia ewentualnego regulowania zasad współpracy podejmowanej między Administratorem/Zarządcą cmentarza, a podmiotami świadczącymi usługi pogrzebowe, cmentarne lub kamieniarskie nie tylko nie mieści się w delegacji ustawowej, w oparciu o którą wydano oceniany Regulamin, ale nadto nie leży nawet w sferze prawa administracyjnego, lecz prawa cywilnego, gdyż dotyka kwestii zawierania zobowiązań umownych, nie zaś publiczno-prawnych.

Artykuł 70 ustawy Prawo o prokuraturze stanowi, że jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie.

Konstatując, stwierdzone we wniosku uchybienia mają charakter istotnego naruszenia prawa, bowiem polegają one na wydaniu zakwestionowanych przepisów Regulaminu z przekroczeniem ustawowej delegacji, a zatem z tych względów nie mogą się one ostać i muszą zostać uchylone.

W tym stanie rzeczy, wniosek ten jest uzasadniony i konieczny.

ASESOR
Prokuratury Rejonowej
Damian Szabunio

10/2