

## Regulamin skierniewickiego cmentarza na wokandzie Naczelnego Sądu Administracyjnego

data aktualizacji: 2024.11.17 autor: Anna Wójcik-Brzezińska



**Po niemal dekadzie dowodzenia swoich racji przed sądami administracyjnymi i wyczerpaniu możliwości dalszego odwoływania się, miasto składa broń i poprawia regulamin miejskiej nekropolii. Zgodnie z nowym regulaminem nie można ustawiać ławek w alejkach cmentarnych, zabrania dokonywania nasadzeń (drzew, krzewów) bez zgody administratora oraz prowadzenia prac kamieniarskich w najbliższym otoczeniu miejsca pochówku, podczas trwania ceremonii pogrzebowych.**

We wrześniu minionego roku NSA oddalił skargę kasacyjną rady miasta od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z grudnia 2021 r. Sprawa swój początek miała w 2016 r. kiedy wojewoda stwierdził nieważność uchwały w sprawie przyjęcia regulaminu porządkowego komunalnego cmentarza. Teraz radni przyjęli (25.09) nowy regulamin – zwięzły uwzględniający wnioski z sądowych batalii.

Piotr Zawadzki, naczelnik wydziału gospodarki komunalnej skierniewickiego urzędu przyznaje: -- Uchwała podjęta przez radę w 2016 roku została uchylona przez wojewodę. Powodem było to, że

zawierała prawo powielaczowe, czyli znajdowały się w jej treści zapisy, które dla ogółu wydawać by się mogły zasadne i potrzebne. Od postanowienia odwołał się do WSA, sąd jednak podtrzymał decyzję. W konsekwencji sprawa trafiła na wokandę NSA, który podtrzymał decyzję WSA i w związku z powyższym, że obecnie tamta uchwała została wyeliminowana z obrotu prawnego, siłą rzeczy powstał nowy projekt uchwały.

Regulamin przyjęty (25.09) przez radę miasta w drodze uchwały, jest regulacją krótką, zwięzłą, jej treść zawiera się w sześciu paragrafach. Kwestie porządkowe, które reguluje, są następujące - wjazd samochodem na teren cmentarza wymaga uprzedniej zgody administratora. Zabrania się ustawiania ławek w alejkach, dokonywania nasadzeń (drzew, krzewów) bez zgody administratora, prowadzenia prac kamieniarskich w najbliższym otoczeniu miejsca pochówku, podczas trwania ceremonii pogrzebowych.

Dlaczego rada miasta musiała przyjąć nowy regulamin?

Sąd pierwszej instancji podzielił zarzut wojewody, że „w treści uchwały rada miasta modyfikuje przepisy ustaw”. Lokalne prawo nie powinno np. regulować godzin otwarcia cmentarza, czy pracy biura administratora nekropoli. Podobne kwestie mają charakter informacyjny, mogą ulegać zmianom, stąd wojewoda nakazał usunąć paragrafy dotyczące tej kwestii z treści regulaminu. Ta sama argumentacja dotyczyła wpisaniu w uchwałę zaleceniu ubezpieczenia nagrobków. Sąd wojewódzki stwierdził również, że kopiowanie w regulaminie treści ustaw godzi w charakter regulacji prawa lokalnego. Podzielił rację wojewody, że z uchwały skierniewickiej rady należy usunąć kwestie związane np. z nakazem przebywania na cmentarzu dzieci w wieku przedszkolnym tylko pod opieką osób dorosłych — kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Z kolei zakaz zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca - także wpisany w paragrafy regulaminu - reguluje Kodeks wykroczeń; zakaz spożywania alkoholu, używania środków odurzających oraz palenia tytoniu -- szczegółowo traktuje ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz w o przeciwdziałaniu narkomanii i ustawie o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Jeśli chodzi o zakaz wprowadzania zwierząt — z wyjątkiem psów przewodników — kwestie te powinny zostać określone w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie miasta. Zakaz niszczenia zieleni, czy wyrzucania śmieci w miejscach niedozwolonych umieszczone w regulaminie literalnie jest powtórzeniem uregulowań z Kodeksu wykroczeń. Regulamin cmentarza nie jest też miejscem, by „regulować” kwestie opisane przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym (chodzi o zakaz jazdy rowerami i innym sprzętem sportowo-rekreacyjnym między grobami).

Zakazy handlu i reklamy również regulują ustawy.

Ustosunkowując się natomiast do zapisów regulaminu dotyczących zasad świadczenia usług kamieniarsko-budowlanych, sąd podzielił stanowisko skargi, że określenie zasad wykonywania prac kamieniarskich, należy do sfery uprawnień zarządcy. Regulacja ta wykracza zatem poza delegację ustawową i nie powinna mieć odzwierciedlenia w uchwale.

Za niedopuszczalne uznano regulowanie w drodze przepisów prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi. W ocenie sądu istotnie narusza prawo zapis regulaminu traktujący o zobowiązaniu kamieniarza „do naprawienia wszelkich szkód powstałych w wyniku wykonywania przez niego prac”. Kodeks cywilny w sposób wyczerpujący normuje kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych

Zastrzeżenie sądu budziła również treść paragrafu, zgodnie z którym wysokość opłat za usługi pogrzebowo-cmentarne na skierniewickim cmentarzu ma określać prezydent miasta w drodze

zarządzenia. Kwestie związane z odpłatnością za korzystanie z cmentarzy położonych na terenie gminy mogą zostać uregulowane uchwałą rady miejskiej (nie w regulaminie cmentarza).

W uchwale z 2016 r. rada miasta nie dokonała rozróżnienia zasad obowiązujących dla grobów ziemnych oraz dla grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, mimo że ustawodawca wyraźnie takie rozróżnienie czyni w kontekście zakazu ponownego wykorzystania przed upływem 20 lat.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga kasacyjna rady miasta nie zasługiwała na uwzględnienie, ponieważ żaden z zarzutów tej skargi nie został uzasadniony. W uzasadnieniu orzeczenia czytamy m.in.: „Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi trafnie wskazał, że kompetencję do powierzenia wykonywania zarządzania cmentarzem komunalnym posiada [...] prezydent miasta, ponieważ cmentarz komunalny stanowi własność gminy, a do kompetencji prezydenta należy gospodarowanie mieniem gminy. Tym samym to nie rada miasta miała uprawnienia do wskazania administratora cmentarza komunalnego, ale prezydent miasta”. NSA wskazał -- przepis aktu prawa miejscowego nie może ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie.

Źródło:

<https://skierniewice.eglos.pl/aktualnosci/item/44481-regulamin-skierniewickiego-cmentarza-na-wokandzie-naczelnego-sadu-administracyjnego>