



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 10 stycznia 2023 r.

Poz. 244

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.29.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 30 listopada 2022 r. Nr LXI/349/2022 w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Ostródzie, w części obejmującej:

- § 1 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 1 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „i są zarządzane przez jednoosobową spółkę prawa handlowego pod nazwą Miejska Administracja Budynków Komunalnych sp. z o.o., ul. Kolejowa 10 14-100 Ostróda, zwaną w dalszej części regulaminu „MABK sp. z o.o.””,
- § 3 Załącznika Nr 1 do uchwały, w odniesieniu do definicji zarządcy cmentarza, w zakresie dotyczącym sformułowania: „- MABK sp. z o.o.”,
- § 4 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 5 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 6 ust. 5 - ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 7 - § 10 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 11 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 12 Załącznika Nr 1 do uchwały, zakresie dotyczącym sformułowania: „dostarczeniu stosownych dokumentów, uzupełnieniu wniosku o pochowanie (załącznik nr 3 niniejszego regulaminu) oraz wniesieniu opłat zgodnie z obowiązującym cennikiem” wraz z załącznikiem Nr 3 do Regulaminu,
- § 13 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 17 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 21 - § 35 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 36 lit. a. - c. Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 37 - § 38 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 43 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „w MABK sp. z o.o. w Ostródzie”,
- § 43 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 43 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „(załącznik nr 2 niniejszego regulaminu)”,
- § 43 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 45 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały,

- § 46 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 47 ust. 3 i ust. 6 - ust. 9 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 48 - § 51 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 53 - § 55 Załącznika Nr 1 do uchwały.

### Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 8 grudnia 2022 r., Rada Miejska w Ostródzie, powołując jako podstawę art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15), art. 40 ust. 2 pkt 4), art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679), uchwaliła w formie Załącznika Nr 1 do uchwały Regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych w Ostródzie. Załącznikami do Regulaminu, pozostawały:

- Załącznik Nr 1 - Protokół oględzin,
- Załącznik Nr 2 – Zezwolenie,
- Załącznik Nr 3 - Wniosek (o pochówek zwłok/urny),
- Załącznik Nr 4 - Wniosek (o pochówek zwłok/szczątków),
- Załącznik Nr 5 - zawierający oświadczenia o stopniu pokrewieństwa i in.

Badając legalność przedłożonego aktu, organ nadzoru stwierdził szereg wad prawnych, uzasadniających rozstrzygnięcie jak w sentencji.

Materialną podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały, stanowią przepisy art. 40 ust. 2 pkt 3) i pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym, przyznające radzie gminy kompetencję do ustanowienia zasad zarządu mieniem gminnym oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, do których zaliczyć należy także cmentarze komunalne.

Przepisy szczegółowe, ustanowione przez Radę w ramach Regulaminu, w znacznej części, w sposób istotny naruszają normę kompetencyjną, gdyż zawarte w nich regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego.

Wstępnie wskazać należy, że w treści zakwestionowanych postanowień, Rada w sposób nieuprawniony, bez stosownych upoważnień ustawowych, określiła konkretną jednostkę, która sprawować ma funkcję zarządcy cmentarza, ustalając m.in. czas pracy, zakres praw i obowiązków, zakres odpowiedzialności tego podmiotu.

Uchwalając badany Regulamin, Rada bez podstawy prawnej wkroczyła także w obszar materii umownej i ustaliła szereg zasad, które w swej istocie stanowią prawa i obowiązki stron stosunku cywilnoprawnego, jakim pozostaje m.in. umowa o zarządzanie lub umowa na korzystanie z cmentarza komunalnego. Rada nie posiadała żadnych kompetencji do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego istotnych postanowień takich umów, warunków, zasad, możliwości, dopuszczalności zawierania umów.

Analogicznie, Rada nie posiadała uprawnień, do regulowania kwestii gospodarowania miejscami grzebalnymi, sposobu utrzymania lub zagospodarowania cmentarza, wskazywania kręgu podmiotów uprawnionych do pochowania zwłok, kręgu podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku w tym przedmiocie, ani też do ustalenia obowiązujących wzorów wniosków o pochówek. Delegacja ustawowa do uchwalenia Regulaminu korzystania z obiektów gminnych, nie obejmuje możliwości wywierania wpływu na funkcjonowanie zarządcy danego obiektu. Poza zakresem upoważnienia, podjęte zostały przepisy regulujące pozycję zarządcy lub adresowane do zarządcy.

Podobnie, delegacja nie przewiduje możliwości uregulowania praw i obowiązków, względem podmiotów, świadczących usługi na terenie cmentarza. Świadczenie takich usług, zgodnie z obowiązującymi zasadami systemu prawa, odbywać się może na podstawie umów cywilnoprawnych, zawieranych pomiędzy podmiotem świadczącym określone usługi a administratorem lub zarządcą obiektu.

Szereg postanowień badanego regulaminu, zawiera wprowadzone bez podstawy prawnej, regulacje dotyczące sposobu postępowania zarządcy, wobec osób trzecich i podmiotów świadczących usługi pogrzebowe lub usługi cmentarne, przesądzające o sposobie regulowania stosunków cywilnoprawnych oraz wskazuje zakres odpowiedzialności prawnej poszczególnych podmiotów.

Pojęcia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie można utożsamiać z regułami postępowania „w kontaktach” z zarządcą cmentarza, co również skutkuje koniecznością zakwestionowania przytoczonych w sentencji przepisów. Rada gminy, nie jest w żaden sposób upoważniona do kształtowania stosunków prawnych między poszczególnymi podmiotami korzystającymi z cmentarza,

W ocenie organu nadzoru zakwestionowane zapisy Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Ostródzie, naruszają w sposób istotny prawo, w tym w szczególności art. 40 ust. 2 pkt 3) i pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1947) oraz art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego. W istotnym zakresie, kwestie będące przedmiotem unormowania, zostały uregulowane także w pozostałych przepisach ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a także w aktach podustawowych, w tym w szczególności w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. 2008, nr 48, poz. 284), rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów (Dz. U. z 2001 r., nr 90, poz. 1013 z późn. zm.), rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz.U. z 2021 r., poz. 1910), rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie wydawania pozwoleń i zaświadczeń na przewóz zwłok i szczątków ludzkich (Dz.U. z 2007 r., Nr 249, poz. 1866), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów (Dz. U. z 2001 r., Nr 90, poz. 1013).

Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy upoważniona jest do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy oraz w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jednocześnie też, ustawodawca rozstrzygnął, iż utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. W ramach zarządu cmentarzami, mieści się zawieranie umów cywilnoprawnych, a strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Zgodnie z judykaturą (m.in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lipca 2011r., sygn.: II SA/Ol 416/11, WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2012r., sygn.: II SA/Gl 194/12), pod pojęciem „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” oraz „zasady zarządu mieniem gminy”, należy rozumieć ogólne wytyczne, reguły, bez konkretyzacji poszczególnych uprawnień czy obowiązków. „Zasady” należy rozumieć jako ustalony na mocy przepisu sposób postępowania. Rada gminy, określając zasady, winna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania. Nie może (ze skutkiem dla osób trzecich) stanowić regulacji szczegółowych, zastrzeżonych do kompetencji organu wykonawczego i wiązać podjętą uchwałą swobody organu wykonawczego wynikającej z reguły ustawowej.

Określenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów, w tym cmentarza, oznacza uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na danym terenie lub w obiekcie gminnym.

Określenie zasad zarządu mieniem, oznacza natomiast uprawnienie do ustalenia pewnych reguł, wytycznych dla organów wykonawczych w zakresie sposobu sprawowania zarządu (gospodarowania) mieniem gminy. W kompetencjach rady gminy do określenia zasad, wymienionych w art. 40 ust. 2 pkt 3) ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się określenie postanowień wiążących wójta, zarządcę, administratora. Upoważnienie nie obejmuje prawa decydowania jaki podmiot ma sprawować bieżący nadzór czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej ani decydowania o obowiązkach i uprawnieniach tego podmiotu. Rada nie może decydować o zakresie obowiązków wójta bądź upoważnionej przez niego osoby, związanych z bieżącym zarządem. Taka materia nie mieści się ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Rada gminy może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. przez osobę fizyczną, gminną jednostkę organizacyjną). Sprawy określenia szczegółowych obowiązków należy pozostawić do uregulowania pomiędzy wójtem a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządem gminnymi obiektami użyteczności publicznej.

Delegacja ustawowa nie obejmuje także upoważnienia do doprecyzowania w zakwestionowanym zakresie obowiązków podmiotów świadczących usługi pogrzebowe, organizujących ceremonie i wykonujących nagrobki. Materia ta nie stanowi regulacji dotyczącej korzystania z cmentarza komunalnego jako obiektu użyteczności publicznej.

Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady gminy, jak i objęcia części tej materii zakresem unormowania przez prawodawcę w drodze ustawy.

Kwestie postępowania ze zwłokami, dokonywania pochówku, prawa do grobu sposobu prowadzenia ewidencji grobów, zostały uregulowane w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz w rozporządzeniach wydanych na mocy tej ustawy. Zagadnienia dotyczące ekshumacji zwłok oraz ponownego użycia grobu, stanowią materię ustawową, znajdującą unormowanie w przepisach art. 7, art. 15, art. 15a ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 20 ust. 3 tej ustawy, a także wkraczają w zakres kompetencji innych organów, zwłaszcza właściwych inspektorów sanitarnych, działających na podstawie ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 195). Wobec czego zakwestionowane w tym zakresie postanowienia stanowią niedopuszczalną modyfikację ww. przepisów.

Zgodnie z art. 20 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, to nie rada gminy, lecz minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, ministrem właściwym do spraw klimatu oraz z ministrem właściwym do spraw środowiska, ma kompetencję do określenia w drodze rozporządzenia, wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca grzebania zwłok, z uwzględnieniem wymagań techniczno-budowlanych. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, upoważniony został do określenia sposobu prowadzenia ewidencji grobów i ksiąg cmentarnych. Postępowanie ze zwłokami i szczątkami, warunki ich ekshumacji oraz przewozu, władny jest uregulować minister właściwy do spraw zdrowia. Do postępowania w sprawie sprowadzenia zwłok i szczątków z zagranicy stosuje się także przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. - Prawo konsularne (Dz. U. z 2021, poz 823 z późn.zm.).

Organ nadzoru podziela stanowisko judykatury (tak m.in. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 maja 2008r., sygn.: III SA/Wr 147/08), iż zarówno gmina jak też poszczególni jej członkowie, korzystający z cmentarza miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa administracyjnego i prawa cywilnego. Zbyteczne jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi, a za zupełnie bezpodstawne i niedopuszczalne uznać należy modyfikacje - w drodze uchwały - poszczególnych przepisów ustawowych o odpowiedzialności cywilnej, odmienne niż ustawowe określenie zasad odpowiedzialności za szkody zaistniałe podczas korzystania z gminnego obiektu. Regulamin cmentarzy komunalnych, nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności gminy czy też innych podmiotów korzystających z tych obiektów, ani też - podmiotów wykonujących tam usługi. Kwestie odpowiedzialności poszczególnych podmiotów oraz ewentualny obowiązek naprawienia wyrządzonej przez nie szkody, podlega co do zasady ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej.

Mając na uwadze powyższe, z treści przedłożonej uchwały, koniecznym pozostaje wyeliminowanie unormowań, niestanowiących zasad ani trybu korzystania z mienia komunalnego, niestanowiących zasad zarządu mieniem komunalnym, niemieszczących się w delegacji ustawowej i naruszających przepisy prawne wyższego rzędu, a mianowicie:

1. przepisu § 1 ust. 2 Regulaminu, wedle którego nadzór nad funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych w Ostródzie sprawuje Burmistrz Miasta Ostróda - będącego także przedmiotem unormowania w treści art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych;

2. przepisów § 1 ust. 3, § 3, § 6 ust. 6, § 43 ust. 1 Regulaminu, w zakresie, w jakim wskazują zarządcę cmentarzy - spółkę „MABK sp. z o.o.”, postanawiając m.in., iż obsługa interesantów odbywa się od poniedziałku do piątku, w godzinach 7.00 - 15.00, w biurze tego podmiotu;

3. przepisów § 6 ust. 5, § 13, § 22 - § 24, § 25 ust. 1, ust. 2, ust. 4, ust. 5, ust. 6, § 26 - § 28, § 34, § 35, § 46, § 49, § 50, § 53 oraz § 54 Regulaminu, regulujących prawa, obowiązki i sposób postępowania zarządcy, w tym obowiązek umieszczenia treści Regulaminu na tablicach przy wejściach na cmentarz, upoważnienie do wzywania służb porządkowych, uprawnienie do kontrolowania pojazdów, ładunków, posiadania zezwoleń i uiszczenia opłat w związku z wjazdem lub wyjazdem na teren cmentarza, uprawnienie do żądania udokumentowania tożsamości lub stopnia pokrewieństwa ze zmarłym osoby zainteresowanej pochówkiem, sposób postępowania w przypadku nieuzgodnionego posadowienia ławek lub innych elementów zagospodarowania otoczenia grobu, obowiązki dotyczące przeglądu, kwalifikowania do likwidacji i likwidacji grobów, postępowania i uprawnienia zarządcy w związku z ekshumacją zwłok i szczątków ludzkich, sposób postępowania względem podmiotów wykonujących prace budowlane wraz z eliminacją odpowiedzialności

zarządcy za jakość prac i szkody wynikające z niewłaściwie wykonanej zabudowy oraz za szkody na grobach powstałe wskutek klęsk żywiołowych, działania czynników atmosferycznych, aktów wandalizmu oraz za kradzieże, pobicia i rzeczy pozostawione bez nadzoru;

4. przepisów § 25 ust. 3, § 29, § 45 ust. 1, § 47 ust 7 - ust. 9 Regulaminu - jako dalszych norm adresowanych do zarządcy cmentarzy

5. przepisów § 43 ust. 2, ust. 3 (w zakwestionowanym zakresie), ust. 4 Regulaminu (wskazujących, że wykonawca usług kamieniarskich i budowlanych ma obowiązek na żądanie zarządcy przedkładania dokumentów rejestrowych i ubezpieczeniowych, że zezwolenie na wykonanie tych prac przybrać ma formę określoną w załączniku do Regulaminu przez radę gminy oraz obowiązki wykonawcy związane z realizacją robót) - jako przewidujących kolejne uprawnienia zarządcy oraz precyzujących obowiązki podmiotów świadczących usługi kamieniarskie i budowlane, stanowiących niejednokrotnie materię umowną, która winna być egzekwowana na mocy umowy zawartej przez właściwe i zainteresowane podmioty, nie zaś na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego;

6. przepisów § 7 - § 10 Regulaminu, regulujących prawo do pochowania i uprawnienie do złożenia wniosku o pochówek zwłok osoby zmarłej, możliwość pochowania osoby zmarłej za granicą, kwestie dotyczące pochówku na koszt gminy - jako stanowiących materię uregulowaną w aktach prawnych wyższego rzędu, w szczególności w art. 10 i nast. ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych;

7. przepisów § 12 (w zakwestionowanym zakresie) i § 11 ust. 3 Regulaminu, przewidujących konieczność wypełnienia wniosku o pochowanie, wedle ustalonego przez Radę wzoru oraz określających krąg podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia ceremonii pogrzebowej;

8. przepisów § 31 - § 33 Regulaminu - jako regulujących kwestię ekshumacji zwłok, która stanowi materię ustawową, znajdującą unormowanie w przepisach art. 15, 15a ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 20 ust. 3 tej ustawy, a także wkraczających w zakres kompetencji innych organów, zwłaszcza właściwych inspektorów sanitarnych, działających na podstawie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej;

przepisu § 6 ust. 7 Regulaminu, dotyczącego ewidencjonowania osób zmarłych i grobów - jako stanowiących przedmiot regulacji rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów;

10. przepisów § 5, § 17, § 21, § 30, § 36 lit a. - c., § 47 ust. 6 - ust. 8 Regulaminu - jako regulujących kwestie cywilnoprawne, rozstrzygane na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów Kodeksu cywilnego z uwzględnieniem przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, także przepisów dotyczących ochrony danych osobowych lub/i stanowiących materię umowną, w tym w szczególności określających prawa i obowiązki stron umowy cywilnoprawnej, zasady odpowiedzialności prawnej lub kształtujących prawa podmiotowe

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, zakwestionować należy postanowienie § 4 Regulaminu, w którym ustalono, że cmentarze utrzymywane są jako tereny zielone o założeniu parkowym, a znajdujące się na cmentarzu drzewa i krzewy, podlegają ochronie. Postanowienia te nie stanowią zasad ani trybu korzystania z obiektów gminnych, ani też zasad zarządu mieniem gminy. Zagadnienia dotyczące zagospodarowania cmentarza, pozostają w gestii organu wykonawczego, a ich realizacja uwzględniać musi przepisy wyższego rzędu, zawarte w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w przepisach rozporządzeń wydanych na podstawie tej ustawy, także w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy.

Analogicznie (jako niestanowiące zasad i trybu korzystania lub zasad zarządu mieniem, a nadto - będące przedmiotem regulacji ustawowej) ocenić należy także przepisy § 51 (norma informacyjna, wskazująca, iż naruszenie postanowień regulaminu wyczerpujące znamiona wykroczenia lub przestępstwa podlega karze przewidzianej w kodeksie wykroczeń lub kodeksie karnym) oraz § 54 (wskazanie, że dane osobowe przekazywane zarządcy cmentarza są przetwarzane i przechowywane w zbiorze danych oraz podlegają ustawowej ochronie).

Zdaniem organu nadzoru, delegacja ustawowa z art. 40 ust. 2 pkt 3) i pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym, nie obejmuje uprawnienia do kształtowania praw podmiotowych o charakterze cywilno-prawnym. Organ stanowiący gminy, nie może, w akcie określającym zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, regulować prawa do grobu ani innych kwestii dotyczących uprawnień lub obowiązków stron stosunku cywilnoprawnego.

Okoliczności te, dodatkowo potwierdzają konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ww. przepisów § 17, § 36 lit a. - c., § 37, § 38 Regulaminu.

W orzecznictwie sądowym, utrwalone jest stanowisko, że prawo do grobu jest uprawnieniem o charakterze cywilnym (tak m.in. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 7 grudnia 1970 r., sygn. akt III CZP 75/70, OSNCP 1971/7-8/127, w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt III CSK 84/15, także NSA w wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15). Prawo do pochowania zwłok, stanowi element składowy prawa do grobu. Uprawnienie w tym względzie, wyznacza przepis art. 10 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a w konsekwencji (w sposób pośredni), przepis ten określa także uprawnienia do dysponowania grobem (Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 kwietnia 1996 r., sygn. akt I CRN 53/96). Judykatura wyjaśniła także, że z chwilą złożenia do grobu zwłok, prawo do grobu obejmuje również urządzenie jego wystroju, wystawienie nagrobka (wraz z prawem do wykonania związanych z tym robót) i inne zewnętrzne przejawy o charakterze osobistym. Uprawnienia wynikające z uzyskania miejsca na cmentarzu, uiszczanie opłaty za korzystanie z takiego miejsca i wybudowanie grobu należy traktować jako swoisty stosunek cywilnoprawny. Spory na tle uprawnień o charakterze cywilnoprawnym regulują zaś przepisy prawa cywilnego, a nie regulamin korzystania z mienia komunalnego.

Niewątpliwie zatem, wraz z udostępnieniem danej osobie fizycznej miejsca na grób lub analogicznie - miejsca na umieszczenie urny w kolumbarium, osoba ta uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale także - zwyczajowo ustalony zakres uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka, zagospodarowania płyt zamykających nisze w kolumbarium, dokonywania przekształceń w tym zakresie, prawo do stałego odwiedzania miejsca pochówku, stałego jego utrzymania w estetycznym i należytych stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp.

Brak jest podstaw do precyzowania obowiązków „opiekuna grobu” poprzez wskazywane (jak w treści § 17 Regulaminu), iż opiekun grobu zapewnia dbałość o utrzymanie czystości i porządku na grobie oraz w jego otoczeniu, dbałość o stan techniczny nagrobków, wszelkich konstrukcji znajdujących się na grobach, elementów zagospodarowania grobu oraz otoczenia grobu, w tym pomników, krzyży, ławek, kostek brukowych itp., przestrzeganie regulaminu cmentarzy komunalnych w Ostródzie, czy terminowe uiszczanie opłat cmentarnych, zgodnie z obowiązującym cennikiem.

Organ stanowiący nie może także (bez wyraźnego upoważnienia) ograniczyć zakresu nabytego uprawnienia, np. poprzez „narzucenie” reguł określających zagospodarowanie miejsca grzebalnego, w tym nakazanie umieszczenia na nagrobku / płycie zamykającej niszę napisów w ściśle określonej czcionce, kolorze, rozmiarze, wskazanie konkretnej formy umieszczania zdjęć i innych elementów, z ustaleniem ich kolorystyki (jak w treści § 36 lit a. - c. Regulaminu), czy też nałożenie obowiązku wraz z zakreślanie terminu na usunięcie kwiatów po pogrzebie (jak w treści § 38 Regulaminu).

Wszelkie kwestie tego rodzaju, mogą być przedmiotem umowy, a ich ujęcie w akcie prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto, także pojęcie dysponenta grobu, wynikające z art. 10 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, jest nierozdzielnie związane z charakterem prawa do grobu. Ustalenie przez Radę Miejską w Ostródzie, w treści § 30 ust. 2 kręgu i kolejności uprawnień dysponentów grobu, narusza przepis art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym prawo pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej, a mianowicie: 1) pozostały małżonek(ka); 2) krewni zstępni; 3) krewni wstępni; 4) krewni boczni do 4 stopnia pokrewieństwa; 5) powinowaci w linii prostej do 1 stopnia.

Nie ma też żadnych podstaw, by w akcie prawa miejscowego, regulować cechy prawa podmiotowego - prawa do grobu, poprzez określanie go jako niepodlegające dalszemu obrotowi, niepodlegające odstępowaniu innym osobom, niepodlegające przekazaniu osobom z pominięciem ustalonej w Regulaminie kolejności - jak to ma miejsce w treści § 30 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały, ani też, aby rozstrzygać kwestie cywilno-prawne, dotyczące wygaśnięcia prawa do grobu albo związane z wniesieniem 20 - letniej opłaty za grób lub zrzeczeniem się prawa do grobu (jak w treści § 30 ust. 5 i ust. 6, § 47 ust. 6 Regulaminu).

Regulamin korzystania z cmentarza komunalnym, nie jest też aktem, który może wprowadzać unormowania dotyczące opłat cmentarnych, poprzez wskazanie sposobu ich pobierania, zasad naliczania opłat zaległych, konsekwencji niewniesienia opłaty, zasad wnoszenia opłat za rezerwację miejsca pochówku, zasad przedłużania rezerwacji, czy rozstrzygania o sposobie lub kosztach oznaczenia zarezerwowanego miejsca (§ 47 ust. 3, § 47 ust. 7 i ust. 8, § 48 Regulaminu).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), w przypadku, w którym przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają 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. Regulamin korzystania z cmentarzy powinien jednak formułować takie tylko normy postępowania, które z uwagi na specyfikę czy lokalne warunki, mają umożliwić prawidłowe korzystanie z obiektu, wszystkim podmiotom zainteresowanym. Bezpodstawne jest zatem zamieszczenie regulacji dotyczących zasad wnoszenia opłat. Zasady te nie stanowią zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wskazania zamieszczone w tym zakresie w Regulaminie, w żadnym stopniu nie wpływają na sposób funkcjonowania cmentarza i w konsekwencji - wykraczają poza ramy delegacji z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Ostatecznie też, uchwała rady gminy, nie czyni zadość zasadzie prawidłowej legislacji, znajdującej oparcie w art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim w § 55 Załącznika Nr 1 odsyła do stosowania innych przepisów, w sprawach nieuregulowanych Regulaminem. Organ nadzoru, co do zasady, kwestionuje redakcję przepisów aktów prawa miejscowego, przewidujących odesłania do aktów normatywnych wyższej rangi, gdyż postępowanie takie, nie mieści się w kompetencjach uchwałodawczych organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wydają na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawie akty prawa miejscowego. Powyższe oznacza, że akty prawa miejscowego regulują tylko i wyłącznie zakres spraw przekazanych do unormowania przez ustawodawcę, zaś w pozostałym zakresie materia ta uregulowana jest w ustawach lub rozporządzeniach. Nieuprawnione jest zatem stosowanie tego typu odesłań w akcie prawnym niższego rzędu, gdyż z powszechnie przyjętych zasad prawa wynika, iż w sprawach nieuregulowanych w akcie prawnym niższego rzędu stosuje się przepisy aktu wyższego hierarchicznie w tym - akcie upoważniającego. Tego typu wady prawne, winny być konsekwentnie eliminowane z obrotu prawnego.

Unormowania, z których wynika nakaz stosowania innych obowiązujących przepisów, w ocenie organu, jest niezgodnie również art. 87 Konstytucji RP, gdyż narusza hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Z treści przepisu aktu prawa miejscowego, nie może wynikać, że unormowania tego aktu mają pierwszeństwo przed przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Regulaminy korzystania z obiektów gminnych, mogą unormować tylko taką materię, do której uregulowania upoważnia akt prawny wyższego rzędu. W konsekwencji, uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu, brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki