



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 20 listopada 2024 r.

Poz. 5024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.334.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 15 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr VI/45/2024 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 22 października 2024 r. w sprawie wprowadzenia zasad korzystania z cmentarza komunalnego położonego przy ul. Parkowej w Nowym Mieście Lubawskim w części: § 3 ust. 5 i ust. 6.

Uzasadnienie

W załączniku do ww. uchwały Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim określiła zasady korzystania z cmentarza komunalnego położonego przy ul. Parkowej w nowym Mieście Lubawskim.

Uchwała została doręczona w dniu 25 października 2024 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały stanowi art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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. 2021 roku, poz. 679.).

Na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Niewątpliwie cmentarz komunalny jest obiektem użyteczności publicznej, a regulamin korzystania z cmentarza komunalnego jest aktem prawa miejscowego. W wyroku z 14 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2263/16 (publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej: "CBOSA") Naczelny Sąd wyjaśnił, że przepis ten upoważnia gminę do takiego unormowania zasad korzystania z cmentarza, jako należącego do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, aby został osiągnięty cel w postaci utrzymania cmentarza komunalnego i zarządzania nim (art. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Jednocześnie regulacje te nie powinny ograniczać w sposób nieuzasadniony korzystania osobom uprawnionym z prawa do grobu.

Zasady zabudowy i zagospodarowania miejsca grzebalnego uregulowano 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. z 2008 r. nr 48, poz. 284). Zgodnie z §14 ww. aktu, na grobach można ustawiać nagrobki o wymiarach nieprzekraczających granic powierzchni grobu albo usypywać ziemię w postaci pagórka nad grobem. Tym samym, należy uznać, że przepisy wymienionego rozporządzenia w sposób wyczerpujący określają wymagania jakie muszą być przestrzegane przy realizacji prawa do zagospodarowania grobu i nie ma podstaw, aby tę samą materię w sposób zmodyfikowany jeszcze raz powtarzano w regulaminie albo wprowadzano w regulaminie dodatkowe ograniczenia, czy wymagania. Podkreślić należy, że przedmiotowy regulamin jest aktem prawa miejscowego. Oznacza to, że powinien zawierać tylko treści normatywne, a więc formułować normy postępowania z uwagi na specyfikę, lokalne warunki, które umożliwią prawidłowe korzystanie wszystkim podmiotom z danego obiektu użyteczności

publicznej. Nie może to jednak polegać na powtarzaniu norm zawartych w innych przepisach prawa, bądź ich modyfikacji.

Jednocześnie należy wskazać, że w judykaturze utrwalone jest stanowisko, że prawo do grobu jest uprawnieniem o charakterze cywilnym (patrz m.in. uchwała SN z dnia 7 grudnia 1970 r., sygn. akt III CZP 75/70, OSNCP 1971/7-8/127; wyrok SN z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt III CSK 84/15; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15). Oznacza to, że z chwilą złożenia do grobu zwłok prawo do grobu obejmuje urządzenie jego wystroju, wystawienie nagrobka itp. Te zewnętrzne przejawy prawa do grobu, mimo że wiążą się z wydatkami, mają charakter osobisty. 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. Skoro zaś, prawo do grobu jest uprawnieniem o charakterze cywilnym i ramy tego uprawnienia określają przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy, to w regulaminie wydawanym na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie można dodatkowo ograniczać tego prawa. Tym samym bezpodstawnie w **§ 3 ust. 5 załącznika do uchwały nr VI/45/2024** Rada Miejska ustaliła, że pomnik nagrobny powinien być ustawiony w równej linii względem innych pomników, w szczególności patrząc od strony głowy pochowanego, tak aby linia pomników w danym rzędzie była jednolita i estetyczna.

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 2012 r., 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 i kaplicy cmentarnej, 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. 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). Sprawę określenia szczegółowych obowiązków należy pozostawić do uregulowania pomiędzy wójtem, a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządem gminnymi obiektami użyteczności publicznej.

W związku z powyższym, za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikające z ww. przepisów należy uznać postanowienie **§ 3 ust. 6 załącznika do uchwały nr VI/45/2024** stanowiącego, że w przypadku naruszenia zasad dotyczących ustawienia pomnika, zarządca cmentarza ma prawo wezwać osobę odpowiedzialną za postawienie nagrobka do jego korekty.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski