



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 7 stycznia 2025 r.

Poz. 95

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.1.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr X/130/2024 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w Nidzicy w części dotyczącej:**

- § 1 ust. 4 - 6;
- § 2 ust. 5 -7;
- § 3 ust. 3 i ust. 4;
- § 3 ust. 6 w zakresie zdania drugiego „ Odpowiedzialność za wykonanie prac ponosi dysponent miejsca”;
- § 4 ust. 1 w zakresie zdania drugiego i trzeciego „Dysponent może upoważnić do przeprowadzenia tych prac inne osoby lub zlecić je podmiotom gospodarczym. Odpowiedzialność za wykonanie prac ponosi dysponent miejsca.”;
- § 4 ust. 5 i ust. 6;
- § 6;
- § 7;
- § 8 ust. 4 -15, ust. 18 i ust. 19;
- § 9;
- § 10 ust.1;
- § 12.

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2024 r. Rada Miejska w Nidzicy podjęła uchwałę Nr X/130/2024 sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w Nidzicy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2024 r.

Jako podstawę prawną badanej uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej u.s.g.

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

W pierwszej kolejności należy wskazać, że regulacje prawne dotyczące cmentarzy zawarte są w przepisach ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2024 r. poz. 576). Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ww. ustawy utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych

wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. W ramach tego zarządu, mieści się m.in. gospodarowanie terenami cmentarnymi, w tym zawieranie umów o korzystanie z cmentarza, utrzymywanie porządku na cmentarzach, tworzenie nowych kwater grzebalnych, ustalanie z organizatorami ceremonii terminów i miejsc pochówku, nadzór nad zakładami kamieniarskimi, zakładami pogrzebowymi oraz nad ekshumacjami. Ponadto ustawa ta określa zasady ponownego użycia grobu (art. 7 ustawy), prawo pochowania zwłok (art. 10 ustawy), a także sposób pochowania zwłok (art. 12 ustawy).

Jednocześnie też, na podstawie delegacji ustawowej z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, Minister Infrastruktury rozporządzeniem z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. poz. 284) określił wymagania, jakie muszą spełniać cmentarze i usytuowanie terenu cmentarza, sposób ustalania powierzchni cmentarza, rodzaj powierzchni grzebalnych i wymagania, jakim musi odpowiadać ich zagospodarowanie, wymagania, jakim muszą odpowiadać groby oraz inne miejsca pochówku zwłok i szczątków.

Unormowania wynikające z ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz z rozporządzenia wykonawczego winny być stosowane przez podmiot zarządzający cmentarzem bezpośrednio.

Stosownie natomiast do dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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 orzecznictwie sądowym oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że poprzez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/PO 169/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 19 lipca 2011 r., sygn.: II SA/Ol 416/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 5 marca 2012 r., sygn.: II SA/Gl 194/12).

Normy określające zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń. Dlatego też, rada gminy, określając zasady, winna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania, warunkujących możliwość dopuszczenia podmiotów trzecich do korzystania z cmentarza. Nie może natomiast (ze skutkiem dla osób trzecich) wprowadzać regulacji niezajdujących oparcia w obowiązującym porządku prawnym.

Określenie zasad zarządu mieniem, oznacza natomiast przede wszystkim uprawnienie do ustalenia pewnych reguł, wytycznych dla organów wykonawczych w zakresie sposobu sprawowania zarządu (gospodarowania). Określenie szczegółowych obowiązków podmiotu sprawującego zarząd, należałoby pozostawić do uregulowania pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządem gminnymi obiektami użyteczności publicznej.

W wyroku z dnia 14 września 2018 r., sygn.: II OSK 2263/13 Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że unormowania z zakresu szeroko rozumianego zarządzania cmentarzem, mogą być ustanowione w formie norm prawa miejscowego, jeżeli dotyczą publicznego dostępu do cmentarza oraz realizacji indywidualnego prawa do grobu. Zdaniem sądu uzasadnia to potrzeba zapewnienia jednolitych reguł dostępności do wszystkich cmentarzy komunalnych prowadzonych przez daną gminę. Unormowania takie zawarte w akcie prawa miejscowego, stanowią gwarancje jednolitego rozstrzygnięcia bieżących spraw z zakresu kompetencji wykonawczych wójta, które to rozstrzygnięcie mieści się w pojęciu zarządzania cmentarzem.

Mając na uwadze powyższe, z treści przedłożonej uchwały, koniecznym pozostaje wyeliminowanie unormowań, niestanowiących zasad ani trybu korzystania z mienia komunalnego, niemieszczących się w pojęciu szeroko rozumianych zasad zarządu mieniem komunalnym - jako naruszających delegację ustawową oraz przepisy prawne wyższego rzędu, a mianowicie:

- 1) **§ 1 ust. 4, § 3 ust. 3** - *określający siedzibę i godziny pracy biura zarządcy cmentarza, godziny załatwiania spraw dotyczących organizacji pogrzebu i wykonywania wszelkich robót* - albowiem regulacja ta ma w istocie charakter informacji, a nie normy prawnej. W aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się zaś

wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, w szczególności: apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Ponadto poza delegacją ustawową pozostaje ustalenie siedziby oraz czasu pracy zarządcy cmentarza.

2) **§ 1 ust. 6** - Rada w sposób nieuprawniony, bez stosownych upoważnień ustawowych, określiła w regulaminie podmiot, który sprawować będzie nadzór oraz funkcję zarządcy cmentarza komunalnego .

3) **§ 1 ust. 5, § 2 ust. 7, § 7, § 8 ust. 18 i ust. 19** nakładające na zarządcę cmentarza obowiązki, m.in.:

- *przyjmowania wniosków i skarg w sprawach dotyczących zarządzania cmentarzem komunalnym w Nidzicy,*
- *sporządzania protokołu z każdorazowej fizycznej likwidacji grobu oraz protokołu zniszczenia,*
- *przygotowania terenu pod miejsce grzebalne,*
- *kontroli dokumentów uwierzytelniających prowadzenie firmy pogrzebowej oraz zlecenia na organizację pogrzebu,*
- *zachowania zarządcy w przypadku samowolnego zamontowania jakichkolwiek elementów zagospodarowania (np. ławek, płotków, ogrodzeń itp.).*

Rada w sposób nieuprawniony, bez stosownych upoważnień ustawowych, określiła w regulaminie podmiot, który sprawować będzie funkcję zarządcy cmentarza komunalnego oraz jego zadania. Zamieszczanie tego typu przepisów prawa w załączniku do uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego. Delegacja ustawowa nie obejmuje możliwości wywierania wpływu na funkcjonowanie zarządcy danego obiektu. Tego typu regulacje winny być przedmiotem umowy a nie elementem aktu prawa miejscowego. Ponadto to do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) należy określenie, kto będzie wykonywał zarząd oraz jaki będzie zakres tych zadań

i sposób ich realizacji (por. wyrok WSA w Gorzowie z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18; wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 706/21; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 3/22), w związku z czym to Burmistrz Nidzicy, a nie Rada Miejska w Nidzicy, jest uprawniony do określenia wyznaczonemu zarządcy konkretnych obowiązków i uprawnień.

4) **§ 3 ust. 6 zdanie drugie, § 4 ust. 1 zdanie trzecie, § 4 ust. 6, § 7 ust. 3, § 8 ust. 4 i § 10 ust. 1, stanowiące, że:**

- *odpowiedzialność za wykonanie prac ponosi dysponent miejsca,*
- *wykonawca prac zobowiązany jest do naprawienia wszelkich szkód powstałych w wyniku wykonywanych przez niego prac pod rygorem obciążenia go kosztami ich wykonania poniesionymi przez zarządcę,*
- *zarządca cmentarza nie ponosi odpowiedzialności cywilnej za pracowników innych firm prowadzących roboty na cmentarzu*
- *zarządca cmentarza nie ponosi odpowiedzialności za uszkodzenie zagospodarowania otoczenia grobu, które powstały z przyczyn niezależnych od zarządcy, w szczególności za uszkodzenia będące następstwem zdarzeń losowych - zjawisk atmosferycznych i awarii wodociągowych oraz za uszkodzenia spowodowane zapadnięciem się ziemi wokół grobu, niezależnie od przyczyn ich powstania,*
- *za szkody (uszkodzenia zagospodarowanego otoczenia grobu) odpowiedzialność ponosi podmiot, który wyrządził szkodę ze swojej winy,*
- *Gmina Nidzica i Zarządca cmentarza nie odpowiadają za szkody na grobach powstałe na skutek klęsk żywiołowych, kradzieży i aktów wandalizmu oraz za rzeczy pozostawione bez nadzoru.*

Kwestie odpowiedzialności gminy, zarządcy, czy innego podmiotu nie mogą być przedmiotem zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczność publicznej. Przepisy ten zostały wprowadzone do Regulaminu bez podstawy prawnej. Należy wskazać, iż pomimo, że użyte w art. 40 ust 2 pkt 4 u.s.g. „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, to rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do kwestionowanego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV

SA/Po 672/11). Podkreślić przy tym należy, że akt prawa miejscowego - akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak i innych podmiotów prawa. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub wynikać z czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

5) § 12, zgodnie z którym *w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.*

W ocenie organu nadzoru, wskazana powyżej regulacja narusza art. 87 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je stanowią, akty prawa miejscowego (ust. 2). Zakwestionowany wyżej przepis Regulaminu godzi w obowiązujący, hierarchiczny system źródeł prawa. W kwestionowanym przepisie wyraźnie zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej *nieuregulowanych*- przepisy ustawy. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami. Zastrzeżenie zawarte w kwestionowanym przepisie programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały rady gminy przed przepisami ustawy. Wprowadzenie takich regulacji w uchwale stanowi naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich przepisów (wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 128/12, z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 81/12 oraz z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt. II SA/Wr 745/06).

6) § 4 ust. 5, § 9 ust. 1 i 2 zakazujące m.in.:

- wyrzucania gruzu i odpadów po robotach kamieniarsko-budowlanych do pojemników rozstawionych na cmentarzach,
- zakłócania ciszy, porządku i powagi należącej zmarłym,
- przebywania dzieci w wieku do lat 7 bez opieki dorosłych,
- wysypywania śmieci poza miejscami wyznaczonymi,
- spożywania alkoholu oraz innych środków odurzających i przebywania pod ich wpływem,
- żebractwa,
- działalności handlowej,
- umieszczania reklam bez zgody zarządzającego,
- zbierania wszelkiego rodzaju roślin bez zgody zarządcy,
- wjazdu pojazdem mechanicznym bez zezwolenia zarządcy.

Ww. przepisy regulaminu podjęte zostały z naruszeniem powszechnie obowiązujących norm prawnych, gdyż w opisanych przypadkach organ stanowiący dokonał powtórzeń i modyfikacji unormowań zawartych m.in. w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń (Dz.U. 2023 r. poz. 2119, z późn. zm.), ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.). Ww. zakazy są uregulowane odpowiednio w art. 51, art. 58, art. 60³, art. 63a, art. 106, art. 145 Kodeksu wykroczeń, art. 83 i nast. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody i art. 33 ustawy z dnia 14 grudnia 2002 r. o odpadach.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest zaś pogląd o niedopuszczalności dokonywania powtórzeń unormowań, zawartych w innych aktach normatywnych. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy, z punktu widzenia techniki prawodawczej, za bezwzględnie niedopuszczalne. Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie (m.in. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 280/16)).

Odnosząc się do zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów, wskazać należy, że został on

unormowany w art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151). Natomiast mając na uwadze to, że w Polsce nie obowiązuje prohibicja, a więc nie ma ogólnego zakazu spożywania alkoholu, wprowadzenie zakazu przebywania na cmentarz osobom, które alkohol ten wcześniej spożyły, ale których zachowanie, uwzględniając nawet szczególny charakter takiego obiektu jakim jest cmentarz, nie budzi zastrzeżeń, jest zbyt nadmiernym ograniczeniem prawa do odwiedzania swoich bliskich na cmentarzu (por. wyrok WSA w Kielcach z 13.02.2020 r., II SA/Ke 1133/19, LEX nr 2803968). Ponadto uregulowanie to jest nieprecyzyjne, gdyż nie wiadomo, czy chodzi w nim o zakaz przebywania na cmentarzu w stanie nietrzeźwości wyrażonej zawartością alkoholu w organizmie, czy też o uwidocznione objawy spożycia alkoholu. W tym pierwszym przypadku nietrzeźwość mogłyby wykazać jedynie badania, do przeprowadzenia, których musi być wyraźna podstawa prawna, a przedmiotowa uchwała z pewnością jej nie stanowi.

Rada postanowiła również, że zakazuje się bez zezwolenia zarządcy wjazdu pojazdami mechanicznymi. Przepis ten został tak sformułowany, że ewentualne wydanie zgody przez zarządcę ma charakter dyskrecjonalny. Tymczasem w świetle przepisu upoważniającego rada była zobowiązana do określenia jednoznacznych, obiektywnych kryteriów wskazujących podmioty uprawnione do wjazdu na teren cmentarzy komunalnych. Regulacja w tym zakresie nie może być dookreślana na etapie wykonywania uchwały przez zarządcę. Rada winna określić jednoznaczne kryteria wjazdu na teren cmentarza, a rolę zarządcy powinno być wyłącznie ich zastosowanie.

Natomiast w wyniku stwierdzenia nieważności § 9 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały koniecznym jest stwierdzenie nieważności **ust. 3 i ust. 4** odnoszących się do prowadzenia działalności polegającej na handlu kwiatami, zniczami oraz związanej z wykonywaniem i sprzedażą nagrobków.

Jako pozostające poza delegacją ustawową, naruszające kompetencję organu wykonawczego gminy, zarządcy cmentarza, naruszające także uprawnienia właścicielskie w zakresie swobodnego rozporządzania i korzystania z rzeczy z godnie z art. 140 k.c organ uznał **§ 2 ust. 5 i 6** dotyczący przedłużenia umowy dotyczącej miejsca grzebalnego może nastąpić po dokonaniu kolejnej opłaty w ostatnim roku obowiązywania umowy lub do końca następnego roku kalendarzowego, ponowne opłacenie istniejącego grobu zapewnia dalsze jego istnienie, lecz nie stanowi wyłącznej podstawy do dysponowania nim przez osobę opłacającą, **§ 3 ust. 4** określający, że w przypadku załatwiania formalności związanych z obsługą pogrzebów przez zakłady pogrzebowe lub inne osoby, wymagana jest pisemna zgoda przedstawiciela rodziny wraz z niezbędną dokumentacją oraz osobiste stawiennictwo w biurze zarządcy (...), **§ 4 ust. 1** w zakresie zdania drugiego „Dysponent może upoważnić do przeprowadzenia tych prac inne osoby lub zlecić je podmiotom gospodarczym.”, **§ 8 ust. 5- 15**.

W ocenie organu nadzoru zakwestionowane zapisy Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Nidzicy, naruszają w sposób istotny prawo, w tym w szczególności art. 40 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 u.s.g., a także art. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, brak jest bowiem podstaw do ustanawiania w drodze aktu prawa miejscowego, przepisów, które :

- rozstrzygają w sposób władczy kwestie o charakterze cywilno-prawnym, które na gruncie ogólnych przepisów prawa cywilnego, dla możliwości ich uprawnionego i skutecznego egzekwowania, wymagałyby zgody obu stron stosunku cywilno-prawnego (materia umowna), w tym - w szczególności zgody podmiotu korzystającego z cmentarza,
- kształtują lub definiują prawa podmiotowe,
- ustanawiają, wyłączają lub kształtują zasady odpowiedzialności prawnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

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