



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia wtorek, 22 października 2024 r.

Poz. 4566

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.320.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 17 października 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 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 19 września 2024 r. Nr IV/71/2024 w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Elblągu, w części obejmującej:

- § 1 ust. 6 załącznika do uchwały
- § 5 ust. 3 zdanie trzecie załącznika do uchwały
- § 5 ust. 4 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania „i na jego koszt”
- § 5 ust. 5 zdanie drugie załącznika do uchwały
- § 6 załącznika do uchwały
- § 7 ust. 6 załącznika do uchwały
- § 8 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały
- § 9 ust. 1 zdanie drugie załącznika do uchwały
- § 9 ust. 2 zdanie pierwsze załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania „pomniejszonej o koszt dokonanej przez rzeczoznawcę wyceny”
- § 9 ust. 2 zdanie trzecie załącznika do uchwały
- § 9 ust. 3 załącznika do uchwały
- § 10 ust. 7 załącznika do uchwały
- § 11 ust. 2 zdanie pierwsze załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania „miejsce pod grób ziemny lub nisza w kolumbarium pozostaje do dyspozycji ZZM”
- § 13 ust. 10 załącznika do uchwały
- § 14 ust. 3 załącznika do uchwały
- § 15 ust. 4 zdanie trzecie załącznika do uchwały
- § 15 ust. 5 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „a także do naprawienia ewentualnych szkód wyrządzonych w wyniku wykonywanych prac”
- § 16 ust. 4 zdanie drugie załącznika do uchwały.

## Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, Rada Miejska w Elblągu, powołując jako podstawę art. 40 ust. 2 pkt 4) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, ustaliła Regulamin Cmentarzy Komunalnych w Elblągu, w formie załącznika do uchwały.

Uchwała wpłynęła do tutejszego organu w dniu 23 września 2024 r.

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

Materialną podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały, stanowić mogą 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.

Regulacje prawne dotyczące cmentarzy zawarte są także w przepisach ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2024 r., poz. 576).

W tym zakresie wskazać należy, iż stosownie do treści art. 2 ustawy, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.

Ponadto, ustawa 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 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. z 2008 r., 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 o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz z rozporządzenia wykonawczego winny być stosowane przez podmiot zarządzający cmentarzem bezpośrednio.

Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami, rada gminy upoważniona została do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Jednocześnie też, ustawodawca rozstrzygnął, iż utrzymanie cmentarzy komunalnych i bieżące (bezpośrednie) zarządzanie nimi należy do właściwych organów wykonawczych gminy. 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.

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.

Rada gminy, określając zasady, winna opracować zatem zbiór podstawowych reguł postępowania, warunkujących możliwość dopuszczenia podmiotów trzecich do korzystania z cmentarzy. 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. Judykatura wypracowała pogląd, zgodnie z którym, w odniesieniu do kompetencji dotyczących ustalenia zasad zarządu mieniem gminnym stanowiącym cmentarze, należy zaakceptować szersze uprawnienia organu stanowiącego.

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.

Nawet przy uwzględnieniu powyższego, liberalnego wskazania judykatury, brak jest jednak 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.

W ocenie organu nadzoru zakwestionowane zapisy Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Elblągu, 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 oraz art. 353<sup>1</sup>, art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego.

W ramach szeroko rozumianych zasad zarządu cmentarzem, nie mogą być uregulowane kwestie umowne, prowadzące do nakładania obowiązków na dysponentów grobów wraz z ustaleniem sankcji za ich niewykonanie, do przyznawania uprawnień lub wprowadzania opłat nieznajdujących oparcia w obowiązujących przepisach prawnych lub też – do przyznawania ZZM, pracownikom ZZM, osobom dozorującym bramy wjazdowe uprawnień kontrolnych.

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. przepisu § 1 ust. 6 Regulaminu, wedle którego nadzór nad sposobem zarządzania cmentarzami komunalnymi przez ZZM sprawuje Urząd Miejski w Elblągu - jako nieznajdującego umocowania w obowiązującym porządku prawnym, gdyż urząd gminy, zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi aparat pomocniczy, przy wykonywaniu zadań przez organ wykonawczy, z zgodnie z art. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony

2. przepisów § 5 ust. 3 – ust. 5, w zakwestionowanym na wstępie zakresie w jakim postanawiają, iż:

- samowolne nasadzenia mogą być przez ZZM wycinane na koszt dysponenta grobu (przepis z § 5 ust. 3 zdanie trzecie Regulaminu, rozstrzygający kwestie odpowiedzialności prawnej, stanowiący materię umowną)

- wycinanie drzew i krzewów posadowionych w bezpośrednim sąsiedztwie grobu następuje na koszt dysponenta grobu (przepis z § 5 ust. 4 Regulaminu, rozstrzygający kwestie odpowiedzialności prawnej, stanowiący materię umowną)

- dysponentowi grobu nie przysługuje żadne roszczenie odszkodowawcze z tytułu usunięcia przez ZZM zagospodarowania otoczenia grobu (utrudniające przejazd i przejścia pomiędzy grobami), bez obowiązku informowania o tym fakcie dysponenta grobu (przepis z § 5 ust. 5 zdanie drugie Regulaminu rozstrzygający kwestie odpowiedzialności prawnej, stanowiący materię umowną)

3. przepisu § 6 Regulaminu, stanowiącego, iż Gmina Miasto Elbląg i ZZM nie odpowiadają za szkody na grobach i kolumbariach powstałe na skutek działania osób trzecich, na skutek klęsk żywiołowych, czynników atmosferycznych, kradzieży i aktów wandalizmu oraz za rzeczy pozostawione bez nadzoru – jako kształtującego zasadę odpowiedzialności prawnej, podczas gdy w tym zakresie winny mieć zastosowanie ogólne przepisy kodeksu cywilnego

4. przepisu § 7 ust. 6 Regulaminu, stanowiącego, iż groby ziemne, murowane oraz miejsca rezerwowe pod groby, jak również nisze w kolumbariach nie mogą być przedmiotem obrotu prywatnego – jako kształtującego cechy prawa podmiotowego do grobu (prawo niezbywalne), które to kwestie rozstrzygają przepisy prawa cywilnego

5. przepisu § 8 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego, iż wniesienie opłaty za grób lub niszę w kolumbarium przez osobę inną niż dysponent grobu nie powoduje nabycia przez tę osobę uprawnień przysługujących dysponentowi – jako określającego (w sposób negatywny) krąg podmiotów uprawnionych z tytułu prawa do grobu, podczas gdy zagadnienie to reguluje art. 10 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Podnieść należy, że 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 należytym stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych ustawodawca dopuszcza możliwość pobierania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych wyłącznie w postaci opłat za pochowanie zwłok oraz odpowiadającej tym opłatom, opłaty za zastrzeżenie przeciw ponownemu użyciu grobu po upływie 20 lat. Sam charakter tego świadczenia jest związany ze złożeniem i pochowaniem ludzkich zwłok (art. 7 ust. 2 ww. ustawy). Opłaty za miejsce, za okres 20 lat i za każde kolejne przedłużenie opłaty na 20 lat, można zakwalifikować jako opłaty za usługi administratora cmentarza, polegające na udostępnieniu miejsca pod grób i te opłaty bezspornie związane są z pochowaniem zmarłych osób fizycznych i nie mają charakteru prawa zbywalnego.

W tym kontekście, brak jest podstaw do kształtowania norm aktu prawa miejscowego, w sposób sytuujący stronę stosunku cywilno – prawnego (dysponenta grobu, osobę która dokonała rezerwacji miejsca) w pozycji słabszej względem zarządcy, bez zgody wyrażonej w tym względzie w formie umowy lub oświadczenia.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności:

- przepisu § 8 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego, iż dysponent nieopłaconego grobu zlikwidowanego i przeznaczonego do użycia pod ponowny pochówek zobowiązany jest do usunięcia wszelkich elementów budowlanych nagrobka, a jeżeli nie zostaną one usunięte w ciągu 3 miesięcy od daty zamieszczenia informacji o likwidacji i przeznaczeniu grobu lub niszy do ponownego pochówku to zostaną one usunięte przez ZZM bez prawa żądania ich zwrotu i odszkodowania

- przepisu § 9 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu, stanowiącego, iż w przypadku przekroczenia 12 - miesięcznego terminu na wymurowanie i przykrycie betonową płytą grobu murowanego, miejsce przechodzi ponownie do dyspozycji ZZM, a dotychczasowemu dysponentowi miejsca zwracane jest 60% wniesionej przez niego opłaty

- przepisu § 9 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego, iż ekwiwalent za wymurowany grób w przypadku zrzeczenia się przez dysponenta prawa do grobu murowanego, zwracany jest w kwocie pomniejszonej o koszt dokonanej przez powołanego przez ZZM rzeczoznawcę wyceny

- przepisu § 9 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego, iż w przypadku gdy po dokonaniu przez rzeczoznawcę wyceny wymurowanego grobu, dysponent grobu murowanego odstąpi od zrzeczenia się prawa do tego grobu jest zobowiązany do zapłaty poniesionych przez ZZM kosztów wyceny grobu murowanego

- przepisu § 10 ust. 7 Regulaminu, stanowiącego, iż w przypadku nieprzedłużenia opłaty za miejsce rezerwowe, rezerwacja wygasa automatycznie z końcem ostatniego roku kalendarzowego, za który wniesiono opłatę, a miejsce przechodzi do dyspozycji ZZM

- przepisu § 11 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego, iż w przypadku ekshumacji (mającej miejsce przed upływem 20 lat od uiszczenia opłaty) miejsce pod grób ziemny lub nisza w kolumbarium pozostaje do dyspozycji ZZM, a dotychczasowemu dysponentowi zwracana jest, na jego wniosek, część opłaty proporcjonalnie do niewykorzystanego okresu.

Ponad powyższe, zdaniem organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do wprowadzania opłat „karnych” za prowadzenie prac ziemnych kamieniarskich lub budowlanych bez uzyskania stosownego zezwolenia. Wyeliminować z obrotu prawnego należy zatem przepis § 13 ust. 10 Regulaminu, stanowiący, iż ZZM ma prawo obciążyć wykonawcę (robót ziemnych, kamieniarskich lub budowlanych) opłatą dodatkową (oprócz opłaty podstawowej za wydanie zezwolenia) w wysokości odpowiadającej opłacie podstawowej - za wykonywanie tych prac bez uzyskania zezwolenia.

Wykracza poza delegację ustawową i ingeruje w materię cywilno-prawną (przepisy Kodeksu cywilnego) przepis § 15 ust. 5 Regulaminu, w zakresie ustalającym, iż po zakończeniu prac (ziemnych, kamieniarskich, budowlanych), ich wykonawca zobowiązany jest do naprawienia ewentualnych szkód wyrządzonych w wyniku wykonywanych prac.

Rada gminy nie posiada także kompetencji do wyposażania pracowników ZZM w uprawnienia kontrolne, ani też ustanawiania domniemań faktycznych, jak to uczyniła w zakwestionowanych postanowieniach § 14 ust. 3 Regulaminu (stanowiącego, iż uprawnieni pracownicy ZZM upoważnieni są do kontroli wszystkich pojazdów oraz osób wykonujących prace na terenie cmentarzy oraz przewożonych i przenoszonych materiałów i sprzętu, a ponadto – do kontroli pojazdów uprawnieni są także pracownicy dozorujący bramy wjazdowe na cmentarz), § 15 ust. 4 zdanie trzecie Regulaminu (stanowiącego, iż wywożony gruz należy zgłosić i okazać ZZM, a niezastosowanie się do tego obowiązku uprawnia ZZM do obciążenia wykonawcy kosztami usunięcia odpadów z terenu cmentarza) oraz w § 16 ust. 4 zdanie drugie Regulaminu (wedle którego w przypadku braku wskazania przez firmę świadczącą usługę pogrzebową podmiotu, który będzie wykonawcą prac związanych z demontażem nagrobka, przyjmuje się, że prace takie są wykonywane przez firmę pogrzebową).

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.**

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