



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 7 lipca 2023 r.

Poz. 4594

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 56/2023 **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 27 czerwca 2023 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXIV/463/2023 Rady Miasta Chełmna z dnia 24 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarza komunalnego przy ul. Gen. Jastrzębskiego w Chełmnie.

UZASADNIENIE

W dniu 24 maja 2023 r. Rada Miasta Chełmna, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 21 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 887) w związku z Rozporządzeniem 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. Nr 48, poz. 284) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) podjęła uchwałę nr LXIV/463/2023 w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarza komunalnego przy ul. Gen. Jastrzębskiego w Chełmnie.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru 29 maja 2023 r.

Zawiadomieniem z 16 czerwca 2023 r. znak: WNK.DT.IV.4131.19.2023.EW organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, w piśmie z 21 czerwca 2023 r. (znak: B.1710.10.2023.AM), Burmistrz Miasta Chełmna uznał stanowisko przedstawione przez Wojewodę, informując, jednocześnie że kwestionowane zapisy zostaną zmienione podczas sesji Rady Miasta Chełmna zwołanej w miesiącu sierpniu.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje.

W § 3 regulaminu przyjęto regulacje dotyczącą pobierania opłat za usługi cmentarne, w tym w § 3 ust. 4 i 5 regulaminu wskazano: „miejsce winno być opłacone przez dysponenta od daty pogrzebu lub daty rezerwacji na okres: 1) 20 lat, w przypadku korzystania z miejsca grzebalnego, 2) 40 lat, w przypadku korzystania z niszy urnowej dwumiejscowej w kolumbarium, 3) 90 lat, w przypadku korzystania z miejsca pod grobowiec;” (§ 3 ust. 4 regulaminu). „Przedłużenie okresu użytkowania za korzystanie z: 1) miejsca grzebalnego na kolejne 20 lat, 2) miejsca pod grobowiec na kolejne 90 lat, 3) niszy urnowej dwumiejscowej w kolumbarium na kolejne 40 lat, dokonuje się w ostatnim roku kalendarzowym jego obowiązywania.” (3 ust. 5 regulaminu). Ponadto w § 3 ust. 6 regulaminu ustalono warunki wygaśnięcia prawa do grobu.

Art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych przewiduje, że: Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20. (ust. 1). Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione (ust. 2). Przepisy ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok (ust. 3).

Z przytoczonych przepisów wynika zatem, że organ gminy może ustalać jedynie "opłaty za pochowanie zwłok" (art. 7 ust. 2), a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1022/10). Mając na uwadze treść przytoczonych przepisów należy też podzielić pogląd, że "do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania więcej niż jednych zwłok nie mają zastosowania ograniczenia dotyczące ponownego użycia grobu (art. 7 ust. 3 ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych), a zatem członkowie rodziny uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczają ponownej opłaty. W tym wypadku zarządowi cmentarza nie przysługuje prawo dysponowania wolnymi miejscami w grobie murowanym ani przed, ani po upływie dwudziestu lat od pochowania, ani do pobierania kolejnej opłaty" (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10). Wprowadzenie w omawianej uchwale opłaty za przedłużenie okresu użytkowania za korzystanie z miejsca pod grobowiec czyli grobu murowanego należy uznać za niemającą podstawy prawnej, a zatem sprzeczną z przytoczonymi przepisami, tj. z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Potrzeba odnowienia prawa do grobu dotyczy tylko grobów ziemnych. Tym samym Rada Miasta nie jest uprawniona również do kształtowania treści praw osób bliskich, w tym terminu wygaśnięcia uprawnień objętych tzw. prawem do grobu. Przedstawiona argumentacja ma zastosowanie również do prób definiowania kręgu osób bliskich tzw. dysponentów grobu (§ 1 pkt 14 regulaminu) oraz wprowadzania ograniczeń „obrotu prawnego” miejscami grzebalnymi i miejscami rezerwacji (§ 2 ust. 9 regulaminu). Są to zagadnienia kształtowane przepisami ustawy oraz prawa cywilnego.

W związku z tym organ stanowiący realizując swoje kompetencje musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa.

Ponadto zauważyć należy, że w przedmiotowej uchwale (regulaminie) Rada Miasta Chełmna wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego poprzez ustanowienie odrębnego administratora cmentarza komunalnego wraz ze wskazaniem w treści regulaminu przynależnych mu uprawnień - co wyrażało się m.in. w regulacjach § 1 ust. 4, 7, 11, § 2 ust. 8 § 6 oraz § 7 regulaminu. W § 1 ust. 1 pkt 7 regulaminu, zawarto bowiem regulację w której wskazano definicję administratora przez co należy rozumieć „podmiot lub osobę wybraną przez Zarządcę w drodze przetargu, który sprawuje funkcję administratora cmentarza komunalnego”. Jednocześnie w § 1 ust. 4 regulaminu wskazano, że „administrator jest wybierany przez Zarządcę w trybie przetargu nieograniczonego co 4 lata”. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wkraczają w sposób niedopuszczalny w materię już odmiennie uregulowaną w ustawie, tj. art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, to do zadań wójta (burmistrza, prezydenta) jako organu wykonawczego gminy należy m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym. Według natomiast art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach, i chowaniu zmarłych utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzenie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. W świetle przytoczonych przepisów należy więc uznać, że to do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) należy decyzja, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji (por. wyrok WSA w Gorzowie z 28 marca 2018 r., II SA/Go 97/18, wyrok WSA w Łodzi z 7 grudnia 2021 r., II SA/Łd 706/21). W następstwie powyższego zauważyć należy również, że przepisy regulaminu, w których mowa jest o administratorze i dokonywanych przez niego czynnościach, a także o czynnościach użytkowników cmentarza zdeterminowanych zgodą (zezwoeniem) administratora cmentarza lub obowiązkiem powiadomienia go o nich stanowią naruszenie powyższych przepisów. Skoro bowiem zarząd cmentarzem komunalnym należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), właśnie organ, a nie Rada Miejska był uprawniony do określenia wyznaczonemu przez siebie administratorowi konkretnych praw i obowiązków. (por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 lipca 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 476/21).

Organ nadzoru zauważa również, że niedopuszczalne jest warunkowanie realizacji robót w obrębie grobu uzyskaniem zgody administratora połączonej z obowiązkiem wniesienia opłaty (§ 6 ust.1 regulaminu). W nawiązaniu do powołanych przepisów w orzecznictwie sądów zgodnie wyjaśniono, że: „Prawo do wzniesienia nagrobka i utrzymania grobu, w tym prawo do wykonywania z tym związanych robót, stanowi element prawa do grobu (por. m.in. wskazany wyżej wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15 i orzecznictwo tam powołane). Skutkiem dysponowania prawem do grobu jest więc uprawnienie do wykonywania robót. O dysponowaniu grobem w zakresie wykonania okresowych robót związanych z utrzymaniem grobu, decydują przepisy prawa cywilnego. Regulamin nie może normować zagadnienia treści uprawnienia cywilnoprawnego. Prawo do grobu obejmuje uprawnienie do pochowania zwłok. W jego zakresie mieści się zaś urządzenie miejsca pochówku, wykonanie grobu (murowanego, ziemnego). Wskazują na to przepisy art. 10 ust. 1 i art. 12 ust. 1 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a także przepisów rozporządzenia 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. Nr 48, poz. 284), w zakresie w jakim określają wymagania, jakim muszą odpowiadać groby oraz inne miejsca pochówku zwłok i szczątków.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2018 r. sygn. II OSK 2263/16).

Podobnie w szczegółowym orzecznictwie organów nadzoru przyjęto, że: „kierując się powyższymi ustaleniami, w ocenie organu nadzoru bez podstawy prawnej zostały wprowadzone opłaty przewidziane w: pkt 5 "Opłaty za uzyskanie zezwolenia na roboty" - z uwagi na fakt, że uprawnienie do: ustawienia nagrobka, jego założenia po pogrzebie, renowacji i rozebrania, budowy grobowca oraz krypty pod urnę, a także ułożenia nawierzchni z kostki lub płytek jest związane z prawem do posiadania grobu”. (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 9 listopada 2021 r. NK-I.4131.171.2021.ASzC).

Można dodać, że wykonanie prac budowlanych na cmentarzu wymaga współdziałania z zarządcą np. w celu skoordynowania z innymi zaplanowanymi zdarzeniami, jednakże realizacja uprawnień osób bliskich nie może być zależna od dowolnej decyzji zarządcy. Dlatego regulamin powinien przejrzysto określać ramy takiego współdziałania.

Poza tym zaznaczenia wymaga również fakt, że zapis § 6 ust. 10 regulaminu w myśl którego „administrator upoważniony jest do kontroli pojazdów i osób wykonujących prace na terenie cmentarza komunalnego oraz przywożonych i przenoszonych materiałów i sprzętów” stanowi naruszenie przepisów kompetencyjnych. Zagadnienie to nie dotyczy zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto żaden przepis obowiązującego prawa nie upoważnia organu stanowiącego do umocowania zarządcy cmentarza do ingerowania w sposób korzystania z pojazdów wjeżdżających na teren cmentarza komunalnego. Jakakolwiek próba przypisania w tym zakresie władztwa zarządcy cmentarza pozbawiona jest podstawy prawnej.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Miasta Chełmna podejmując uchwałę nr LXIV/463/2023 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy Konstytucji RP oraz przywołanych ustaw, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz