



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 października 2023 r.

Poz. 4800

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.233.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 26 października 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023r., poz. 40 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXII/495/2023 Rady Gminy Komańcza z dnia 27 września 2023r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych położonych na terenie Gminy Komańcza

Uzasadnienie

Rada Gminy Komańcza w dniu 27 września 2023r. podjęła uchwałę Nr LXII/495/2023 w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych położonych na terenie Gminy Komańcza. Regulamin Cmentarzy Komunalnych położonych na terenie Gminy Komańcza stanowi załącznik do uchwały.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2023r.

W ocenie organu nadzoru, stanowiący załącznik do uchwały, „Regulamin Cmentarzy Komunalnych położonych na terenie Gminy Komańcza” zawiera szereg postanowień, które wykraczają poza przyznaną Radzie Gminy delegację przepisem art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz naruszają przepisy innych aktów prawnych, w tym przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2023r. poz. 887 ze zm.), zwanej dalej ustawą oraz przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (t.j. Dz. U. z 2008r. , Nr 48 , poz. 284), zwanego dalej rozporządzeniem.

I tak, przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Podkreślenia wymaga, że przytoczony wyżej przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Ustalając zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada gminy nie ma niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice tej swobody wyznacza bowiem obowiązujący porządek prawny, a prawotwórcze działanie organu jednostki samorządu terytorialnego winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Stąd, regulamin w swej treści powinien ograniczać się wyłącznie do kwestii „zasad i trybu korzystania”, a w warstwie formalnej odpowiadać wszystkim wymogom stawianym aktom prawa miejscowego. Regulamin uchwalony na podstawie art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym powinien 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. Przepisy regulaminu mają jedynie „uzupełniać” przepisy

rangi ustawowej. Z tego powodu nie jest dopuszczalne dokonywanie w nich powtórzeń przepisów zawartych w innych aktach normatywnych, a tym bardziej ich modyfikowanie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1 lutego 2010r. sygn. akt: II OSK 1930/09 stwierdził, że „regulamin stanowi prawo miejscowe, co powoduje że powinno ono zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm, zawartych w innych przepisach. Takie „powtarzanie” przepisów za innymi aktami prawnymi pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony.”

Wynikający z art. 40 ust.2 pkt 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zakres upoważnienia nie obejmuje upoważnienia rady gminy do formułowania własnych definicji na potrzeby stanowionych przepisów w regulaminie. Co więcej, zwrócenia uwagi wymaga, że przepisy rozporządzenia wydanego na podstawie delegacji zawartej w art. 20 ust.1 ustawy zawierają już definicje takich pojęć jak: powierzchnia grzebalna, grób murowany, grób ziemny, grób rodzinny czy kolumbarium, a zawarte w badanej uchwale unormowanie tej materii nie odpowiada ściśle zawartej tam regulacji. Należy wskazać, że zgodnie z przepisem § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016r. poz. 283) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów prawnych. Tak jak już wyżej wskazano powtarzanie lub modyfikacja regulacji ustawowych albo rozporządzeń przez przepisy gminne jest niedopuszczalna, gdyż godzi w zasadę przyzwoitej legislacji i może mieć charakter dezinformujący (por. wyroki: NSA z 1 października 2008r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10). Ponadto, zauważyć należy, że mimo iż w § 1 zamieszczono definicje takich pojęć jak mogiła symboliczna czy ossarium to dalsze postanowienia Regulaminu w ogóle nie zawierają w swej treści takich pojęć.

Stąd też należy zakwestionować postanowienia zawarte w §1 pkt 4-13 Regulaminu, odnoszące się do pojęć zdefiniowanych w aktach prawnych wyższego rzędu bądź w ogóle niezamieszczonych w treści postanowień Regulaminu.

W §1 pkt 14 i w dalszej części Regulaminu w § 20 określono następnie krąg podmiotów, które uznaje się za dysponentów grobu i zawarto regulacje dotyczące prawa do pochowania zwłok. Wskazania wymaga jednakże, że uprawnienia do dysponowania grobem i pochowania zwłok wynikają z regulacji samej ustawy (art. 10 ustawy), z umów zawartych z zarządcą cmentarza, z przepisów Kodeksu cywilnego. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie może natomiast regulować jeszcze raz tego, co zostało już zawarte w obowiązującej ustawie bądź wynika z zawartych umów. Zamieszczenie w uchwale regulacji w zakresie wskazania podmiotów, które uznaje się za dysponentów grobu jest zatem zbędne i nieuprawnione. Stąd też za nieuprawnione należy uznać wskazane wyżej postanowienia Regulaminu.

W §1 pkt 15 Regulaminu zawarto definicję „gospodarza cmentarza”, natomiast w §3 ust. 3-8 wskazano, że Wójt wykonuje zadania i realizuje uprawnienia w zakresie zarządzania cmentarzami, przewidując jednocześnie możliwość powierzenia czynności zarządu innym podmiotom na mocy stosownej umowy. Ponadto, określono podmioty sprawujące nadzór nad działalnością zarządcy i nad działalnością gospodarza oraz rozpatrujące skargi na ich działalność.

Odnosząc się do powyższego uregulowania podnieść należy, że w myśl art. 2 ust.1 ustawy utrzymanie *cmentarzy* komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie *cmentarz* jest położony. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 10 sierpnia 2023r. sygn. akt: IV SA/Po 420/23 wskazał, że cyt. „Wyłącznie do kompetencji właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy, czy zarząd nad cmentarzem będzie wykonywał samodzielnie, czy też przez administratora, jak również kto będzie administratorem oraz jaki zakres uprawnień powierzy administratorowi. (...) Wadliwe jest zatem wskazanie przez Radę (...) administratora cmentarza i dopuszczenie możliwości wyznaczenia gospodarza cmentarza.” Jeżeli Wójt zdecyduje, że zarząd nad cmentarzem będzie wykonywać przez administratora to sprawę określenia szczegółowych obowiązków i zadań podmiotu sprawującego zarząd nad cmentarzem należy pozostawić do szczegółowego uregulowania pomiędzy Wójtem a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządem gminnym obiektem użyteczności publicznej. O tym, kto faktycznie będzie wykonywał czynności z zakresu zarządu cmentarzem komunalnym i w jakim miejscu te czynności będą wykonywane ostatecznie decyduje zatem organ wykonawczy. (por. wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 marca 2016 r., II SA/Go 119/16, z dnia 8 marca 2017 r., SA/Go 43/17, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 października 2015 r., II SA/Bd

853/15). Rada nie może ponadto decydować w uchwale o zakresie uprawnień i obowiązków wójta bądź upoważnionego przez niego podmiotu, ani określać poszczególnych czynności wykonywanych przez te podmioty w ramach sprawowania bieżącego zarządu cmentarzem. Taka materia nie mieści się w pojęciu zasad ani trybu korzystania z obiektów gminnych. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 20 czerwca 2023r. III SA/Wr 994/22). Tymczasem kolejne zapisy kwestionowanego regulaminu w przeważającej części wkraczają w kompetencje organu wykonawczego jako podmiotu zarządzającego cmentarzami poprzez określenie wprost lub pośrednio zakresu zadań administratora cmentarzy.

I tak, w §3 ust. 9, §7 ust.2 i 5, §8 ust. 1, §12 ust. 2 pkt 2-4, §14, §16-18, §23 ust.2 i 4, §24 - 25, §26 ust. 2-5, §27 ust. 1-4 i ust. 6, §28 ust.1-4, §29, §30 ust.1 pkt 1 i 8 §31 ust.2 i 4 §32 ust. 2 §35 ust. 1 i 2, §37 Regulaminu określono uprawnienia i obowiązki zarządcy lub gospodarza cmentarza oraz wskazano czynności jakie są wykonywane przez te podmioty w ramach wykonywanych uprawnień i obowiązków. Przepisy te określają także jakie konkretnie prace lub czynności wymagają zgody lub zezwolenia zarządcy albo uzgodnienia z zarządcą lub z gospodarzem. W ramach obowiązków zarządcy cmentarza określono czynności do jakich jest obowiązany przy prowadzeniu spraw formalno-organizacyjnych wynikających ze sprawowania zarządu cmentarzem, czynności do jakich jest obowiązany w związku z likwidacją grobów nieopłaconych, czy też czynności do jakich jest obowiązany w związku wykonywaniem na cmentarzu usług remontowo-budowlanych, jak również określono warunki wydania zezwolenia przez zarządcę na wykonywanie prac ziemnych, kamieniarskich lub budowlanych dla dysponenta grobu.

Odnosząc się do powyższego należy podnieść, że Rada niewątpliwie nie posiada upoważnienia do podejmowania uchwał w sprawie kompetencji wykonawczych wójta. Z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie można także wywieść uprawnień do regulowania w uchwale rady gminy stosunków pomiędzy zarządcą cmentarza a osobą, która zawiera umowę o pochowanie zwłok lub pomiędzy zarządcą a podmiotem świadczącym usługi na cmentarzu. Stanowiąc regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej organ stanowiący gminy nie może wkraczać w uprawnienia zarządcy cmentarza i regulować sposobu wykonywania zarządu. Stąd też należy zakwestionować ww. postanowienia uchwały określające zadania zarządcy i zobowiązujące do podejmowania określonych czynności w ramach sprawowania zarządu cmentarzem, jak również postanowienia określające warunki uzyskania zezwolenia zarządcy na wykonywanie określonych prac na cmentarzu. Analogicznie, brak jest podstaw do określania w uchwale, do jakich czynności zarządca cmentarza nie jest obowiązany. Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulminy korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007r., II SA/Rz 473/07).

W §3 ust.1 i 2 Regulaminu zamieszczono postanowienia o treści: „1.Cmentarze komunalne służą do grzebania wszystkich zmarłych, bez względu na ich narodowość, wyznanie, światopogląd, pochodzenie i rodzaj obrzędu.2. Cmentarze komunalne mogą przyjąć do pochowania każdego zmarłego niezależnie od miejsca jego śmierci i ostatniego miejsca zamieszkania.”

Odnosząc się do powyższych zapisów Regulaminu przytoczyć należy treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 września 2017r. sygn. akt: II SA/Go 476/17, w którym Sąd stwierdził, iż punkt regulaminu „w zakresie w jakim wskazuje, że cmentarz jest miejscem pochówku osób zmarłych bez względu na ich narodowość, wyznanie, światopogląd i pochodzenie społeczne stanowi de facto powielenie uregulowania wynikającego z art. 8 i art. 11 ust. 4b i art. 11 ust. 9 u.c.c.z. Z przepisów tych wynika, że pochówek jest uzależniony wyłącznie od okazania karty zgonu i że niedopuszczalna jest odmowa przyjęcia zwłok do pochowania ze względu na wskazane w pkt 5 regulaminu cechy.(...)” W przywołanym wyroku Sąd wskazał, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddanie ich jakiegokolwiek modyfikacji. Z tych samych względów zakwestionowania wymagają postanowienia w §5, §6, §19, §29 ust. 2 § 35 i §36 ust.2 i 3 Regulaminu dotyczące zagospodarowania cmentarza na podstawie planu zagospodarowania terenu, rodzajów grobów, usytuowania grobów i ich wymiarów, zakresu prac przy wykonywaniu grobów murowanych, ochrony grobów o wartości historycznej, archeologicznej lub artystycznej, zakazu użycia grobu stanowiącego pamiątkę historyczną do ponownego pochówku, utrzymywania cmentarza jako tereny zieleni o założeniu parkowym, zapewnienia o określonej szerokości przejść pomiędzy grobami i ich zagospodarowania, czy ekshumacji zwłok . Wskazaną powyżej materię regulują przepisy ustawowe (art. 3,

art. 5, art. 7 ust. 5, art.15 i art.15a ustawy) oraz przepisy rozporządzenia, które określają wymagania, jakie muszą spełniać cmentarze i usytuowanie terenu cmentarza, sposób ustalania powierzchni cmentarza, rodzaj powierzchni grzebalnych i wymagania, jakim musi odpowiadać ich zagospodarowanie, a także wymagania, jakim muszą odpowiadać groby oraz inne miejsca pochówku zwłok i szczątków.

Za nieuprawnione należy w dalszej kolejności uznać przepisy Regulaminu dotyczące zasad odpowiedzialności za szkody tj. §8 ust.2, §11 ust.1, §20 ust. 10, §21 ust. 2, §26 ust. 6, §33 ust.1, §34 Regulaminu. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt: IV SA/Po 672/11 stwierdzono, że „użyte w art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.” Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej regulowane są w przepisach zawartych w Księdze trzeciej, Tytule VI (Czyny niedozwolone) oraz Tytule VII Dziale II (skutki niewykonania zobowiązań) ustawy z 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.). (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 sierpnia 2019r. sygn. akt: II SA/Go 405/19).

Rada Gminy uchwalając wskazane powyżej przepisy Regulaminu, wprowadzające zasady odpowiedzialności za szkody powstałe na grobach lub na terenie cmentarza, które jednocześnie modyfikują kodeksowe zasady odpowiedzialności wykroczyła zatem poza swe kompetencje. Zakwestionować należy ponadto uregulowanie Regulaminu ograniczające prawo wykonywania usług związanych z chowaniem zmarłych wyłącznie do podmiotów posiadających ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej (§26 ust.1 i 2). W kompetencji Rady nie mieści się bowiem uprawnienie do stanowienia przepisów określających krąg podmiotów uprawnionych do wykonywania danej działalności gospodarczej na cmentarzu komunalnym. Nałożony przepisami uchwały obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wykonawców świadczących usługi związane z chowaniem zmarłych nie stanowi zasady, na jakiej dany podmiot może korzystać z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (świadczyć usługi), lecz ogranicza krąg podmiotów, które mogą wykonywać usługi związane z chowaniem zmarłych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej na terenie cmentarza. Natomiast tak, jak wyżej wskazano, kwestie dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez daną osobę lub dany podmiot regulują wprost przepisy ustawowe.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w akcie określającym zasady i tryb korzystania z cmentarza komunalnego nie może również regulować kwestii dotyczących uprawnień stron stosunku cywilnoprawnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2017r. sygn. akt II OSK 929/15, wskazał, iż: „w orzecznictwie ugruntował się pogląd, że prawo do grobu ma charakter cywilnoprawny, a umowa o pochowanie zwłok jest czynnością cywilnoprawną zawartą przez osobę fizyczną z zarządem (administratorem) cmentarza, z której wynika szereg uprawnień dla osoby, dla której kult pamięci osoby zmarłej pochowanej w tym grobie, jest jej własnym dobrem osobistym. Suma tych uprawnień stanowi prawo do grobu (...). Prawo to ma dwojaki charakter: osobisty i majątkowy, przy czym na pierwszy plan wysuwają się elementy osobiste, do których zalicza się prawo do pochowania zwłok uprawnionego w wybranym przez niego miejscu, jeżeli dokonał takiego wyboru i obok zwłok jego bliskich, prawo opieki nad grobem, sprawowania kultu osoby tam pochowanej, podjęcia decyzji o pochowaniu innych osób bliskich itp. Prawo to ma także elementy majątkowe, takie jak np. ponoszenie wydatków związanych z utrzymaniem prawa do grobu oraz utrzymaniem samego grobu, jednak mają one charakter podrzędny w stosunku do decydujących elementów niemajątkowych. Elementy osobiste prawa do grobu mają charakter przeważający i są związane z określoną osobą; jako prawa osobiste są niezbywalne i niedziedziczne (...). Prawo do pochowania w danym grobie przysługuje osobom fizycznym, które zawarły umowę z zarządem (administratorem) cmentarza komunalnego, obejmującą swoimi skutkami tylko umawiające się strony, jak również same grób urządziły, lub dla których został on urządzony. Przedmiot takiej umowy wyklucza osobę prawną czy osobę prowadzącą działalność gospodarczą jako jej stronę.” Grób, czy też miejsce przewidziane na jego lokalizację, w ogóle nie może być przedmiotem obrotu, tak pierwotnego, jak i wtórnego, nawet za wiedzą administratora cmentarza. „Z tych względów niedopuszczalne jest uczynienie miejsca pochówku (grobu, kwatery) na cmentarzu komunalnym przedmiotem transakcji handlowej w celach zarobkowych. Nie można bowiem dokonywać obrotu czymś (miejscem przeznaczonym na grób), co nie stanowi przedmiotu prawa obrotu gospodarki nieruchomościami,

prawa zbywalnego, użyczanego, jak również nie jest ograniczonym prawem rzeczowym (art. 244 i art. 245¹ k.c.)” (por. m. in. uchwała SN z dnia 7 grudnia 1970r. III CZP 75/70, OSNCP 1971/7-8/127; wyrok SN z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. III CSK 84/15).

Jak już wyżej wskazano, oddanie danej osobie miejsca na grób następuje w drodze umowy zawieranej z zarządcą cmentarza. W następstwie zawarcia tej umowy powstaje swoisty stosunek cywilnoprawny, w ramach którego osoba uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale także zwyczajowo szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należyтым stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. "Wykupienie" miejsca na grób jest stosunkiem cywilnoprawnym charakteryzującym się równorzędnością stron. Zarząd cmentarza nie występuje w takim stosunku, jako organ administracji publicznej działający w ramach przysługującego mu imperium, a więc w charakterze władczym (wyrok SN z 25 sierpnia 2011r., II CSK 649/10). Tym samym kwestie dotyczące takich spraw, jak: oznaczenie i wystrój grobu, ubezpieczenie grobu od kradzieży i zgłaszania szkód, pielęgnacja i porządkowanie grobów, wykonywanie prac remontowo-budowlanych grobów i ich otoczenia, przedłużenia opłaty za grób, dysponowania grobem ,rezerwowania miejsc pochówku, rezygnacji z rezerwowanych miejsc przed upływem okresu umownego, przedłużania okresu rezerwacji na kolejny okres, czy też przedłużania terminu, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania powinny wynikać z umowy cywilnoprawnej na korzystanie z cmentarza komunalnego, jaka zostanie zawarta pomiędzy zarządcą a osobą zainteresowaną usługami cmentarza.

Wobec powyższego za nieuprawnione należy uznać uregulowanie w § 11 ust.2 i ust.3, §12, §14, §20 ust.5-ust.10, §21-§23, §35 i §37 Regulaminu praw i obowiązków, które powinny być przedmiotem wyłącznie umowy cywilnoprawnej, zawieranej pomiędzy osobą fizyczną a zarządem (administratorem) cmentarza komunalnego, a nie stanowić przedmiot regulacji aktu prawa miejscowego.

W rażącej sprzeczności z ustawą pozostają także postanowienia Regulaminu wprowadzające zasady likwidacji grobu, która w art. 7 w sposób odmienny reguluje skutki nieuiszczenia wymaganej opłaty. Stosownie do wskazanego przepisu, grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20, a po upływie tego okresu 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. Zwrócenia uwagi wymaga, że wskazane przepisy 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. Wynika to z art. 7 ust. 3 ustawy. Stosownie natomiast do ustępu 4 analizowanego przepisu ustawy, dozwolone są umowy przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania. Przytoczona wyżej regulacja ustawy oznacza zatem, że w żadnym wypadku nie można decydować o likwidacji grobu na skutek upływu wskazanego dwudziestoletniego terminu i nieuiszczenia kolejnej opłaty za pochowanie zwłok. W takiej sytuacji przy braku dodatkowo sprzeciwu osoby zainteresowanej prawodawca przewiduje jedynie utratę prawa do grobu. Utrata prawa do grobu nie oznacza jednak jego likwidacji lecz przejawia się tylko uprawnieniem do ponownego użycia grobu do chowania. Stąd też należy zakwestionować przepisy § 23-25 Regulaminu, przewidujące możliwość likwidacji grobu jako pozostające w sprzeczności z przywołaną wyżej regulacją ustawową.

Badana uchwała jako akt prawa miejscowego ma charakter powszechnie obowiązujący. Tymczasem w §4 ust.2 Regulaminu zawarto unormowanie, w myśl którego „dysponenci grobów, osoby przebywające na cmentarzu oraz podmioty gospodarcze świadczące usługi na terenie cmentarza zobowiązane są do stosowania niniejszego regulaminu (...)” Taki zapis w kontekście przepisów stanowiących o źródłach obowiązującego prawa należy ocenić jako istotne naruszenie przy wydawaniu aktu prawa miejscowego. To bowiem z przepisów aktów prawnych wyższego rzędu wynika, że przepisy niniejszego Regulaminu jako aktu prawa miejscowego mają charakter bezwzględnie obowiązujący na obszarze działania organu, który je wydał. Jak już wyżej wskazano, przepis art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy zawiera wyłącznie umocowanie dla organu stanowiącego gminy do formułowania reguł zachowania się w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wskazany przepis nie upoważnia także do zawierania w regulaminie zapisów o charakterze informacyjnym, lub zawierających odesłanie do przepisów innych aktów prawnych. Stąd też postanowienia Regulaminu informujące o tym, jakie akty prawne mają zastosowanie w sprawach dotyczących ochrony grobów o wartości historycznej, archeologicznej lub artystycznej, zasad funkcjonowania cmentarzy komunalnych, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz realizacji prawa do pochowania (§5 ust. 4 i ust.6) , postępowania z odpadami powstałymi w wyniku wykonywania prac

kamieniarsko –budowlanych (§30 ust.2 pkt 2) obowiązujących wymiarów grobów (§36 ust. 2), wymiaru kar za naruszenie postanowień regulaminu, czy też stosowania przepisów w sprawach nieuregulowanych w Regulaminie (§ 38 i §39) należy uznać za wykraczające poza przyznane radzie gminy przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy umocowanie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018r. sygn. akt: II SA/Go 97/18 wskazał, że „Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi.” W badanym Regulaminie w §15 i §16 wprowadzono natomiast szereg zakazów zachowań, które zostały już sformułowane, a także spenalizowane w obowiązujących przepisach prawa. I tak, zabronione zachowania takie jak: zakłócanie ciszy i porządku (pkt 1), dewastowanie pomników i grobów, niszczenie innych urządzeń infrastruktury cmentarza niszczenie zieleni, nagrobków i urządzeń cmentarnych, elementów wystroju i malowania murów (pkt 7, 9 i 16), zaśmiecanie i zanieczyszczanie terenu, wysypywanie odpadów poza miejsca wyznaczone, pozostawianie zdemontowanych elementów i innych materiałów budowlanych oraz ziemi (pkt 11, 15), samowolne sadzenie drzew i krzewów, a także ich usuwanie (pkt 12 i 13), prowadzenie działalności handlowej (pkt 17) żebractwo (pkt 4), umieszczanie reklam i ogłoszeń (§16 pkt 4) stanowią czyny wypełniające znamiona wykroczeń bądź przestępstw określonych przepisami art.51, art.58, art.63a, art.60³, art.124, art.143-145 Kodeksu wykroczeń i art.288 Kodeksu karnego. Zakaz spożywania alkoholu (pkt 2) jest uregulowany w art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023r. poz. 2151). Wprowadzenie zakazu palenia tytoniu na cmentarzu pozostaje poza kompetencją rady gminy, wynikającą z art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż kwestia ta została uregulowana w art. 5 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 700). Należy dodatkowo zauważyć, że wskazany przepis w ust. 4 stanowi kompetencję dla rady gminy do ustalenia w drodze odrębnej uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Podobnie, materia dotycząca obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (pkt 10) winna stanowić przedmiot unormowania w odrębnym akcie, którym jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z kolei unormowanie, dotyczące samowolnego zagospodarowania wolnych miejsc na cmentarzu (pkt 12), ustawiania nagrobków i montażu płyt nagrobkowych przekraczających granice powierzchni grobu (pkt 8), umieszczania elementów i symboli wyznaniowych poza grobami, pomnikami, tablicami i płytami nagrobkowymi (pkt 14) należy wywieść z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków, które to regulują materię związaną z zapewnieniem przejść między grobami, w tym precyzyjnie określają szerokość przejścia pomiędzy grobami (§ 13 ust.1). Zwrócenia uwagi wymaga, że przepis §13 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowi wprost, że przejścia między grobami mogą być zagospodarowane wyłącznie za zgodą zarządcy cmentarza oraz na warunkach przez niego określonych. Ponadto wskazane kwestie mogą być przedmiotem postanowień zawieranych umów cywilnoprawnych z osobami które „wykupują” miejsce na urządzenie grobu.

Odnosnie zakazu przebywania dzieci w wieku do lat 7 bez opieki dorosłych (pkt 5) należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 106 Kodeksu wykroczeń przedmiotem ochrony jest przestrzeganie obowiązku troszczenia się, opieki oraz nadzoru polegającego na zapewnieniu podopiecznemu bezpieczeństwa osobistego, chronieniu go przed fizycznymi i psychicznymi następstwami sytuacji dla niego niebezpiecznych. Zapis kwestionowanego § 15 pkt 5 Regulaminu stanowi zatem niedozwoloną modyfikację przepisu art. 106 Kodeksu wykroczeń. Z kolei zakaz prowadzenia na cmentarzach działalności handlowej (pkt 17) wynika z art. 60³ § 1 Kodeksu wykroczeń zawierającego zakaz prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy.

Wobec powyższego, wskazane wyżej uregulowanie zawarte w §15 i §16 badanego Regulaminu, które powiela lub modyfikuje unormowanie przepisów ustawowych, należy ocenić jako naruszające w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa.

Rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić

wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akty takie nie mogą również regulować materii, która winna stanowić przedmiot zawieranych umów cywilnoprawnych. Takie działanie należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Z uwagi na wskazane wyżej naruszenia zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru