

Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
15-213 Białystok
Mickiewicza 3
NK-II.4131.56.2022

Urząd Miejski w Łomży
Kancelaria Ogólna
W P L Y N Ę Ł O

2022 -04- 22

Ilość zał.
Nr dzieła 162/12 Podpis

BRM
22.04.2022

Białystok, 2022-04-22

Rada Miejska Łomży

Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW

Przekazuję w załączeniu rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NK-II.4131.56.2022.KK Wojewody Podlaskiego z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 482/LI/22 Rady Miejskiej Łomży z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych przy ul. Przykoszarowej i ul. Mikołaja Kopernika w Łomży.

Załączniki:

1. stwierdzenie nieważności uchwały 482 LI 22.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć

oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2022-04-22T07:01:21.722Z

Podpis elektroniczny

Podpis elektroniczny zweryfikowany

w dniu 22.04.2022

Wynik weryfikacji: ważny/nieważny/brak możliwości weryfikacji

Czytelny podpis sporządzającego wydruk

GŁÓWNY SPECJALISTA

mgr Bogumiła Cwalina

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.56.2022.KK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 482/LI/22 Rady Miejskiej Łomży z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych przy ul. Przykoszarowej i ul. Mikołaja Kopernika w Łomży.

UZASADNIENIE

W dniu 23 marca 2022 r. Rada Miejska Łomży podjęła uchwałę Nr 482/LI/22 w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych przy ul. Przykoszarowej i ul. Mikołaja Kopernika w Łomży. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 marca 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała Nr 482/LI/22 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 13 kwietnia 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze mające na celu stwierdzenie jej nieważności.

Mocą postanowień przedmiotowej uchwały Rada Miejska ustaliła regulamin korzystania z 2 cmentarzy komunalnych położonych przy ul. Przykoszarowej i ul. Mikołaja Kopernika w Łomży. Uchwała Nr 482/LI/22 została podjęta w oparciu o przywołany w podstawie prawnej art. 40 ust. 2 pkt 4 cyt. wyżej ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, iż na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Niewątpliwie bowiem cmentarze należą do kategorii gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi (por. wyrok NSA z dnia 6

października 2009 r., I OSK 252/09, Ł. Złakowski (w). R. Hauser, Z. Niewiadomski (red), U.s.g. Komentarz, C.H. Beck 2011, s. 438).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że pojęcie "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, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10).

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że granice swobody prawodawczej rady gminy określone są nie tylko przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawami szczególnymi. Rada Miejska podejmując uchwałę w sprawie regulaminu cmentarzy komunalnych, zobowiązana była zatem do przestrzegania nie tylko przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947). Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzenie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.

Tymczasem zapisy kwestionowanej uchwały w przeważającej części nie stanowią zasad i sposobu korzystania z cmentarzy komunalnych, a wkraczają w kompetencje organu wykonawczego jako podmiotu zarządzającego cmentarzami. W Regulaminie Cmentarzy Komunalnych stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały Nr 482/LI/22 Rada Miejska określiła bowiem wprost czy też pośrednio zakres zadań administratora cmentarzy.

Określenie przez Radę Miejską Łomży w drodze uchwały *de facto* zadań administratora cmentarzy nastąpiło z istotnym naruszeniem uprawnień Prezydenta Łomży. Można tu przykładowo wskazać zapisy Regulaminu zawarte w § 6 ust. 2 i 3, § 7, § 8, § 10, § 12 ust. 5 i 6, § 14, § 21, § 23 ust. 1, § 24, § 25, § 26 § 33 i § 34. Organ nadzoru wskazuje, że zapisy te mogłyby zostać uznane za legalne w przypadku odpowiedniego ich przerezagowania.

Podkreślenia wymaga, że cmentarze stanowią mienie komunalne, a zgodnie z nie budzącą wątpliwości wykładnią językową, znajdującą uzasadnienie w słownikach języka polskiego przez pojęcia "gospodarowania" czy "administrowania" rozumie się "zarządzanie, kierowanie czymś", a pod pojęciem "administratora" rozumie się "osobę zarządzającą czymś,

zarządcę" /patrz np. Słownik Języka Polskiego pod red. prof. M. Szymczaka, wydawn. PWN, W-wa 1978 r. str. 9/ (wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Łd 1288/05). Skoro zatem zadania związane z zarządem mieniem komunalnym należą do zadań innego organu gminy niż rada, to za pozbawione podstawy prawnej należało uznać objęcie realizacji zadań z zakresu zarządu mieniem komunalnym w uchwale rady gminy (wyrok NSA z dnia 21 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06). Kompetencją organu wykonawczego gminy Miasta Łomży jest zatem powołanie administratora cmentarzy komunalnych jak i określenie jego zadań. Ponadto należy zauważyć, iż na podstawie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do określania trybu kierowania wniosków i skarg dotyczących funkcjonowania cmentarza.

Organ nadzoru co do zasady uznaje, że w kompetencji organu stanowiącego jest uchwalenie regulaminu skierowanego do nieokreślonego kręgu odbiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie organizowania i świadczenia usług pogrzebowych oraz kamieniarską – stawiania nagrobków. W tym zakresie uchwała powinna rozstrzygać o prawach i obowiązkach podmiotów prowadzących określoną działalność gospodarczą na majątku gminy (por. wyrok NSA z 8 października 2013 r. sygn. akt I OSK 1564/13, dostępny w CBOSA). Wykładnia celowościowa przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zarządzaniu i administrowaniu cmentarzami, co obejmuje także zapewnienie równego dostępu przedsiębiorców do terenu cmentarza, właściwym jest określenie w sposób konkretny zasad realizacji tych zadań. Uchwała podejmowana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. może zatem zawierać wskazanie konkretnych zasad i trybu postępowania w odniesieniu do przedsiębiorców, którzy wykonują usługi na obszarze cmentarza komunalnego. W tym zakresie organ nadzoru zwraca również uwagę na konieczność przeredagowania zapisów tak, aby dyspozycja przepisu nie wkraczała w kompetencję administratora cmentarza.

Zgodnie z § 2 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), ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

- 1) grobie ziemnym - należy przez to rozumieć dół w ziemi, do którego składa się trumnę ze zwłokami lub urnę i zasypuje ziemią;
- 2) grobie murowanym - należy przez to rozumieć dół, w którym boki są murowane do poziomu gruntu, do którego składa się trumnę ze zwłokami lub urnę;

- 3) grobie rodzinnym - należy przez to rozumieć grób przeznaczony do składania dwóch lub więcej trumien ze zwłokami lub urn;
- 4) katakumbach - należy przez to rozumieć pomieszczenie z niszami w ścianie, przeznaczone do pochówku zwłok;
- 5) kolumbarium - należy przez to rozumieć budowlę z niszami przeznaczonymi do składania urn.

Tym samym prawodawca zdefiniował jednoznacznie rodzaje grobów. Zatem nieuprawnionym jest wskazanie przez organ stanowiący, że przez grób tradycyjny rozumie grób przeznaczony do pochowania zwłok w trumnie (**pkt 14** Regulaminu kopania i murowania grobów stanowiący załącznik do Regulaminu Cmentarzy Komunalnych). Dodatkowo uchwała nie przewiduje grobów rodzinnych i zbiorowych, które wprost wskazuje rozporządzenie. Dopuszczono się zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisów aktu wyższego rzędu, ograniczając możliwość urządzenia grobu rodzinnego i zbiorowego.

Podobnej modyfikacji dopuszczono się w **pkt 16** Regulaminu kopania i murowania grobów... w zakresie wskazania odległości między grobami i zagospodarowania odstępów między grobami (**pkt 25** Regulaminu kopania i murowania...). Powyższe bowiem wprost zostało uregulowane w ww. rozporządzeniu. Rozporządzenie wprost wskazuje ponadto, że na grobach można ustawiać nagrobki o wymiarach nieprzekraczających granic powierzchni grobu albo usypywać ziemię w postaci pagórka nad grobem. Tymczasem w § 13 ust. 2 Regulaminu Cmentarzy Komunalnych wskazano, że na grobach można ustawiać nagrobki o wymiarach nieprzekraczających granic powierzchni określonych zgodnie z ust. 1, które stanowią maksymalną powierzchnię do zagospodarowania. Zapis powyższy stanowi również nieuprawnioną modyfikację przepisu aktu wyższego rzędu.

Za istotne naruszenie prawa zapisami Regulaminu kopania i murowania grobów uznać również należy **pkt 12**, określający zakres odpowiedzialności Wykonawcy oraz możliwość wprowadzenia zakazu działalności na cmentarzu. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Wyjaśnić należy, że uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym, nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady

gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zakwestionowana regulacja uchwały stanowi de facto ustalenie zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej podmiotów stosunku cywilno-prawnego.

Niezależnie od powyższego organ nadzór stwierdził przypadki innych naruszeń prawa. W § 5 Regulaminu Cmentarzy Komunalnych określono bowiem szereg zakazów, które już wynikają z obowiązujących przepisów rangi ustawowej. Można tu wskazać zakaz:

- spożywania alkoholu, palenia tytoniu. Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały szczegółowo w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustawa ta wprowadziła upoważnia radę gminy do ustanowienia – na podstawie art. 14 ust. 6 – czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, lecz wprowadzanie tego rodzaju zakazów nie może następować w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto zakaz palenia wyrobów tytoniowych wynika z art. 5 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2476);
 - niszczenia zieleni i elementów małej architektury nagrobków i urządzeń cmentarnych - stanowi powtórzenie regulacji zawartych m.in. w art. 124 Kodeksu wykroczeń.
 - prowadzenia działalności handlowej i reklamowej – art. 603 § 1 Kodeksu wykroczeń, ustanawia zakaz prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy,
 - umieszczanie reklam natomiast reguluje art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń.
 - wyrzucania śmieci w miejscach niedozwolonych – zakaz zanieczyszczania i zaśmiecania terenu jest penalizowany przez regulację art. 145 Kodeksu wykroczeń,
 - zobowiązanie do zachowania ciszy, powagi i szacunku należnego zmarłym - przepis art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń wprowadza odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym,
 - przebywania dzieci do lat 7 bez opieki – zgodnie z przepisem art. 106 Kodeksu wykroczeń.
- W myśl wskazanego przepisu 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. Wobec powyższego zapisy kwestionowanego § 5 pkt 2 regulaminu stanowią niedozwoloną modyfikację przepisu art. 106 Kodeksu wykroczeń. 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 (zakaz wyprowadzania zwierza) winna stanowić przedmiot unormowania w odrębnym akcie, którym jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2263/16, CBOSA, dla wykazania, że określony zakaz wprowadzony w regulaminie korzystania z obiektu lub urządzenia użyteczności publicznej ma charakter prawno-karny lub prawno-wykroczeniowy, należy odnieść go do konkretnego przepisu ustawowego, który uchwałodawca powiela lub modyfikuje. Nie można bowiem zapominać, że art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wyklucza stanowienia norm o charakterze zakazów, jeżeli tylko pozostają one konieczne dla prawidłowego korzystania z urządzeń użyteczności publicznej – por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, oz. we Wrocławiu z dnia 27 maja 1994 r., sygn. akt SA/Wr 470/94, CBOSA. Nie jest także wykluczone informowanie użytkowników cmentarza o zakazach wynikających z norm powszechnie obowiązujących, jednakże pozostaje to w gestii zarządcy cmentarza, a nie uchwałodawcy - szerzej na ten temat por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 955/15, CBOSA, w którym Sąd stwierdza: administrator czy zarządca cmentarza może wskazywać, jako przypomnienie, na określone przez ustawodawcę zakazy poprzez zawarcie ich np. na tablicy ogłoszeniowej bądź to w formie opisowej, bądź poprzez umiejscowienie na niej odpowiednich tabliczek, ale nie może regulować ich prawodawca lokalny w akcie prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności dokonywania powtórzeń i modyfikacji 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 (np. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003r., II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz.

Województwa Opolskiego 2003, nr 78, poz. 1520). Należy podkreślić, że powtarzanie lub modyfikacja regulacji ustawowych albo rozporządzeń przez przepisy gminne jest niedopuszczalna, gdyż godzi w zasadę przyzwoitej legislacji i może mieć charakter dezinformujący.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że unormowanie dotyczące ustawiania ławek i innych elementów małej architektury (§ 27 pkt 2 Regulaminu Cmentarzy Komunalnych), należy wywieść z 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. z 2008 r. Nr 48, poz. 284), które to regulują materię związaną z zapewnieniem przejść między grobami, w tym precyzyjnie określają szerokość przejścia pomiędzy grobami (§ 13 ust. 1). Przepis § 13 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowi zaś wprost, że przejścia między grobami mogą być zagospodarowane wyłącznie za zgodą zarządcy cmentarza oraz na warunkach przez niego określonych.

W § 28 Regulaminu wskazano, że administracja Cmentarzy nie ponosi odpowiedzialności za zniszczenia i szkody powstałe w związku z działaniami sił przyrody, za kradzieże i dewastacje nagrobków lub ich elementów, a także kwiatów i zniczy ustawionych na mogiłach oraz rzeczy pozostawionych bez nadzoru.

Powyższe przepisy w ocenie organu nadzoru nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. Wyjaśnić należy, że uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym, nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zakwestionowana regulacja uchwały stanowi de facto ustalenie zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej podmiotów stosunku cywilno-prawnego. Kwestie odpowiedzialności za szkodę są uregulowane w Kodeksie cywilnym (art. 415 i n. k.c.). Tym samym należy uznać za niedopuszczalne określenie przez Radę Miasta w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą cmentarza komunalnego, a osobą chcącą korzystać z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi. Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Dodatkowo kwestie odpowiedzialności poszczególnych podmiotów oraz ewentualny obowiązek naprawienia wyrządzonej przez nie

szkody, podlega co do zasady ocenie sądów powszechnych, w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej a nie regulacjom organu stanowiącego (§ 19). Podobnie za sprzeczny z prawem uznać należy zapis, zgodnie z którym w przypadku samowolnego wykonania prac, o których mowa (...) przywróceniem stanu pierwotnego terenu zajmie się Administrator Cmentarzy na koszt osoby, która dokonała zmian bez wcześniejszego zezwolenia (§ 6 ust. 3).

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na treść § 1 Regulaminu, zgodnie z którym Cmentarze Komunalne w Łomży, przy ul. Przykoszarowej i ul. Mikołaja Kopernika w Łomży dalej zwane „Cmentarzami” są miejscem pochówku osób zmarłych bez względu na ich narodowość, wyznanie, światopogląd i pochodzenie społeczne. Wskazać należy, że zakaz dyskryminującego traktowania z jakiegokolwiek przyczyny jest prawem każdego człowieka, wyrażonym w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. W tym zakresie, powyższą regulację należy ocenić jako niefortunną, albowiem wyznanie i narodowość to tylko kilka z wielu kryteriów różnicujących.

Zgodnie z § 13 ust. 3 Regulaminu, zabrania się murowania ścian w grobach ziemnych i samowolnego przekształcania grobu ziemnego w grób murowany.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 9 lipca 2007 r. (sygn. akt II SA/Op 672/06) w następstwie umowy, mocą której zarząd cmentarza oddaje zainteresowanej osobie miejsce na grób, powstaje swoisty stosunek cywilnoprawny.

W ramach tego stosunku osoba uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale także – zgodnie z powszechnym zwyczajem - szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymywania w należytych stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. (patrz uchwała SN z 12.07.1970 r., III CZP 75/70, OSNC 1971/7-8/127). Oceniając zatem prawo posiadania grobu i zakres związanej z tym prawem ochrony posesoryjnej, skonstatować należy, że źródłem tego swoistego posiadania jest umowa cywilnoprawna z zarządem cmentarza. W związku z tym wszelkie kwestie związane z utrzymaniem i dysponowaniem prawem do grobu winny być regulowane w umowie, a nie w kwestionowanym Regulaminie.

Rada Miejska mocą postanowień § 20 Regulaminu Cmentarzy Komunalnych ustaliła kwestie związane z uiszczaniem opłat za usługi cmentarne. Przeprowadzona analiza postanowień cyt. § 20 Regulaminu jak też pozostałych zapisów zawartych w kontrolowanej uchwale (w tym jej podstawy prawnej) pozwala na stwierdzenie, iż rozwiązania przyjęte w tym paragrafie przyjęte zostały z pominięciem zapisów przywołanej wyżej ustawy

o cmentarzach i chowaniu zmarłych, chociaż ustawa ta ma bezpośrednie zastosowanie do zakresu przyjętych regulacji.

Pamiętać trzeba, że uregulowanie kwestii korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, w tym ustalanie wysokości opłat nie może pozostawać w sprzeczności z przepisami rangi ustawowej. Sprawy dotyczące cmentarzy komunalnych unormowane zostały przez polskiego prawodawcę w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Przepisem odnoszącym się do opłat za korzystanie z cmentarza jest art. 7 ww. ustawy, który stanowi:

1. Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20.
2. Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione.
3. 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.

Powyższe oznacza, że:

- 1) ustawowo wyznaczone zostały minimalne, dwudziestoletnie okresy obowiązywania zakazu ponownego użycia grobu,
- 2) okresy te nie dotyczą wielomiejscowych grobów murowanych oraz chowania urn,
- 3) dla odnowienia okresu obowiązywania zakazu ponownego użycia grobu wystarczy wniesienie zastrzeżenia i uiszczenie opłaty za pochowanie zwłok.

Z brzmienia cyt. wyżej regulacji wynika wobec tego, że po pierwsze – jest możliwe użycie grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby przed upływem 20 lat oraz grobu do chowania urn, zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spalania zwłok, po drugie natomiast - co ma znaczenie w przedmiotowej sprawie – uprawnieni do ww. grobów nie tylko nie muszą, po upływie 20 lat, przedłużyć tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku SN z dnia 3 grudnia 2010 r. sygn. akt I CSK 66/10, w którym Sąd stwierdził, że do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania więcej niż jednych zwłok (a zatem wobec brzmienia art. 7 ust. 3 cyt. ustawy, także do grobów przeznaczonych do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spalania zwłok) nie mają zastosowania ograniczenia dotyczące ponownego użycia grobu, a zatem członkowie rodziny uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużyć tego prawa, ale także uiszczać

ponownej opłaty. W tym wypadku zarządowi cmentarza nie przysługuje prawo dysponowania wolnymi miejscami w grobie ani przed, ani po upływie dwudziestu lat od pochowania, ani do pobierania kolejnej opłaty.

W kontekście powyższego za nieprawidłowe uznać należy zapisy § 20 Regulaminu, zgodnie z którymi:

- przedłużenie umowy dotyczącej miejsca grzebalnego, miejsca w kolumbarium i rezerwowego, wymaga dokonania kolejnej opłaty 20-letniej najwcześniej w ostatnim roku obowiązywania umowy lub do końca następnego roku kalendarzowego (§ 20 ust. 2),
- zaległe opłaty naliczane są według stawek obowiązujących w dniu wnoszenia zaległych opłat i pobierane są za 20 lat licząc od daty, w której wygasła ważność opłaty za miejsce, tak aby była zachowana ciągłość w opłatach (§ 20 ust. 3),
- w przypadku niewniesienia opłaty w terminie określonym w ust. 2 i 3 grób przechodzi do dyspozycji administracji Cmentarzy bez dodatkowego powiadamiania dysponenta grobu, tj. założyciela grobu bądź członków rodziny pierwszej osoby pochowanej w tym grobie (§ 20 ust. 5).

Ponadto w § 20 ust. 4 Regulaminu Rada Miejska ustaliła, iż przy każdym kolejnym pochówku do istniejącego grobu, pobiera się opłatę uzupełniającą (tzw. pokładne) w wysokości 1/20 za każdy rok uzupełniający do 20 – letniego okresu użytkowania grobu. Oceniając powyższą regulację przede wszystkim należy wskazać, iż nie wskazuje ona jakiego typu grobu dotyczy (ziemnego czy murowanego). Ponadto jest ona sprzeczna z uregulowaniami cyt. wyżej art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, bowiem artykuł ten nie przewiduje ponownego pochówku w grobie ziemnym przed upływem 20 lat od poprzedniego pochówku, w przypadku zaś grobów murowanych ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie przewiduje ponownej opłaty przy kolejnym pochówku.

Również mocą postanowień § 23 ust. 2-4 Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Rada Miejska przewidziała procedurę likwidacji grobu ziemnego. Postanowienia uchwały wprowadzające tę procedurę pozostają w rażącej sprzeczności z ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która w art. 7 w sposób odmienny reguluje skutki niewiszczenia 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 jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione. Stosownie natomiast do ustępu 3 analizowanego przepisu ustawy, dozwolone są umowy przedłużające termin, przed upływem

którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania. Przywołana regulacja oznacza, 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. Tak więc postanowienia uchwały dopuszczające możliwość likwidacji grobu, pozostają w rażącej sprzeczności ze wskazaną regulacją ustawową, co z kolei obligowało organ nadzoru do stwierdzenia nieważności zaskarżonych zapisów.

Dodatkowo za wewnętrznie sprzeczne w ocenie organu nadzoru są zapisy § 13 ust. 1 Regulaminu Cmentarzy Komunalnych, zgodnie z którym rodzaje i wymiary grobów określa Zarządzenie Prezydenta Miasta Łomża oraz § 11 Regulaminu określający rodzaje grobów. Dodatkowo regulamin kopania i murowania grobów stanowiący załącznik do Regulaminu Cmentarzy Komunalnych określa w swojej treści wymiary grobów. Powyższe jest niezrozumiałym zabiegiem legislacyjnym, zważywszy, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego, co do których ustawodawca wprowadził szereg wymogów czytelności i przejrzystości w redagowaniu jego zapisów.

Podsumowując, należy stwierdzić, że choć nie wszystkie regulacje podjętej przez Radę Miejską Łomży uchwały Nr 482/LI/22 stanowią istotne naruszenie prawa to jednak wobec liczby stwierdzonych naruszeń, należało orzec o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:

Rada Miejska Łomży

