



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.592.2015

Wojewody Lubelskiego

z dnia 28 grudnia 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr 312/XI/2015 Rady Miasta Lublin z dnia 19 listopada 2015r. w sprawie zasad zarządu oraz zasad i trybu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie miasta Lublin, w części obejmującej § 5 ust. 5, § 6 ust. 2, § 7 ust. 4, § 8 ust. 1, § 8 ust. 3 w brzmieniu: „z wyjątkiem udostępnienia miejsca grzebalnego pod grób urnowy”, § 8 ust. 6 i 7, § 9, § 13 oraz § 14 załącznika do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 312/XI/2015 Rady Miasta Lublin z dnia 19 listopada 2015r. w sprawie zasad zarządu oraz zasad i trybu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie miasta Lublin, w części obejmującej § 5 ust. 5, § 6 ust. 2, § 7 ust. 4, § 8 ust. 1, § 8 ust. 3 w brzmieniu: „z wyjątkiem udostępnienia miejsca grzebalnego pod grób urnowy”, § 8 ust. 6 i 7, § 9, § 13 oraz § 14 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 312/XI/2015 Rady Miasta Lublin została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 listopada 2015 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

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 tego rodzaju terenu 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.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że Rada winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

Granice swobody prawodawczej Rady określone są przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz ustaw szczególnych. Rada Miasta, podejmując uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z cmentarzy komunalnych, zobowiązana była zatem do przestrzegania przepisów, w szczególności - ustawy o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687, ze zm.), 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 § 6 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały postanowiono, iż *nisze urnowe (kolumbarium i arkady ogrodzenia) udostępnia Regionalne Stowarzyszenie Zwolenników Kremacji w Lublinie*.

Przytoczona regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie tym przepisem, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Sprawowanie zarządu nad cmentarzem komunalnym należy zatem do kompetencji Prezydenta Miasta Lublin.

Uchwalając regulamin cmentarza komunalnego Rada Miasta nie jest władna do wskazywania jako zarządcy cmentarza innego podmiotu niż organ wykonawczy gminy albo powierzania zadań zarządcy podmiotowi określönemu w uchwale. O ile organ nadzoru nie kwestionuje wskazania przez Radę, że cmentarze komunalne w Lublinie zarządzane są w imieniu Prezydenta Miasta Lublin przez podmiot uprawniony (§ 1 ust. 1 załącznika do uchwały), o tyle określenie, że nisze urnowe udostępnia *Regionalne Stowarzyszenie Zwolenników Kremacji w Lublinie*, narusza w sposób istotny art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Przepis ten nie upoważnia Rady do przekazywania uprawnień Prezydenta innym podmiotom. O tym, kto faktycznie będzie wykonywał czynności zarządu cmentarzem komunalnym, decyduje Prezydent Miasta wykonując przedmiotową uchwałę. Do jego właściwości będzie więc należało ewentualne powierzenie innym podmiotom zarządu cmentarzem albo określonych czynności z zakresu zarządu.

Powyższa argumentacja uzasadnia również stwierdzenie nieważności § 8 ust. 3 załącznika do uchwały w zakresie słów: „z wyjątkiem udostępnienia miejsca grzebalnego pod grób urnowy”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Skoro ustawodawca postanowił, że zarządzanie cmentarzem komunalnym stanowi uprawnienie organu wykonawczego gminy, Rada nie była władna do wprowadzania w treści uchwały odmiennej regulacji w tym zakresie (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 16 czerwca 2011r., III SA/Wr 179/11; WSA w Gliwicach z dnia 7 lipca 2015r., IV SA/Gl 1213/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 28 października 2015r., II SA/Bd 853/15).

Stosownie do treści § 7 ust. 4 załącznika do uchwały, wnioskodawcami w sprawie udostępnienia miejsca grzebalnego pod grób ziemny lub murowany na cmentarzu przy ul. Białej oraz w Alei Zasłużonych cmentarza przy ul. Droga Męczenników Majdanka mogą być organy państwowe, samorządowe, organizacje społeczne i zawodowe (pkt 1) oraz osoby prywatne (pkt 2).

W ocenie organu nadzoru postanowienia cyt. § 7 ust. 4 stanowią modyfikację art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, który określa krąg osób mających prawo do pochowania zwłok. Zgodnie z nim, prawo pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej, a mianowicie:

- 1) pozostali małżonek(ka);
- 2) krewni zstępni;
- 3) krewni wstępni;
- 4) krewni boczni do 4 stopnia pokrewieństwa;
- 5) powinowaci w linii prostej do 1 stopnia.

Prawo pochowania zwłok osób wojskowych zmarłych w czynnej służbie wojskowej przysługuje właściwym organom wojskowym w myśl przepisów wojskowych. Prawo pochowania zwłok osób zasłużonych wobec Państwa i społeczeństwa przysługuje organom państwowym, instytucjom i organizacjom społecznym. Prawo pochowania zwłok przysługuje również osobom, które do tego dobrowolnie się zobowiązują.

Akty prawa miejscowego stanowione w drodze uchwały nie mogą wkraczać w materię regulowaną ustawowo bez wyraźnego upoważnienia. W analizowanym zakresie, zdaniem organu nadzoru, Rada takiego upoważnienia nie miała. Tym samym regulacja § 7 ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały oceniona być musi jako podjęta z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

W myśl § 8 ust. 1 załącznika do uchwały w *szczególnie uzasadnionych przypadkach zgoda na udostępnienie za życia miejsca grzebalnego na cmentarzu przy ul. Droga Męczenników Majdanka pod pochówki tradycyjne (trumna ze zwłokami) może być udzielona osobie na stałe zameldowanej w Lublinie.*

W ocenie organu nadzoru posłużenie się przez uchwałodawcę w przytoczonej regulacji nieostrym pojęciem „szczególnie uzasadnionych przypadków” narusza zasady prawidłowej legislacji i wprowadza dowolność organu stosującego uchwałę w zakresie udzielania zgody na udostępnienie za życia miejsca grzebalnego.

Tym samym przedmiotowa regulacja nie może zostać uznana za prawidłowe wypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Regulacja uchwały winna zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru posłużenie się w analizowanej regulacji kryterium stałego zameldowania nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w unormowania zawarte w art. 1 ust. 1 w związku z art. 7 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, które to wyznaczają zakres działania gminy i określają jej zadania.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ww. ustawy, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Stałe zamieszkanie jest pojęciem prawa cywilnego. Zgodnie bowiem z art. 25 k.c. "Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.". Natomiast obowiązek zameldowania jest obowiązkiem o charakterze administracyjnym. Zatem o stałym zamieszkiwaniu na terenie gminy nie świadczy fakt zameldowania, lecz przesłanki wskazane w cytowanym art. 25 k.c.

Określając wzajemny stosunek pojęć zamieszkania i zameldowania, trzeba stwierdzić, że zameldowanie czyni prawdopodobnym przypuszczenie, iż w miejscowości zameldowania osoba fizyczna ma także miejsce zamieszkania. Nie można jednak przyjąć, że zameldowanie w określonej miejscowości rozstrzyga o miejscu zamieszkania. Konkludując powyższe wywody należy stwierdzić, że kwestia miejsca zameldowania nie może mieć znaczenia prawnego dla ustalenia zakresu praw albo obowiązków związanych z korzystaniem z gminnych obiektów użyteczności publicznej, do których należą cmentarze komunalne.

W § 9 załącznika do uchwały zawarto regulacje dotyczące zasad zwrotu uiszczonej opłaty za udostępnione miejsce w przypadku ekshumacji zwłok lub szczątków ludzkich z grobu ziemnego (ust. 1), w razie rezygnacji z udostępnionego za życia miejsca grzebalnego (ust. 2), a także obowiązków osoby, która zrezygnowała z praw majątkowych do grobu w przypadku ekshumacji lub rezygnacji z udostępnionego miejsca i zasad zwrotu opłaty w tym przypadku (ust. 3).

W odniesieniu do powyższych regulacji wymaga szczególnego podkreślenia, że oddanie danej osobie miejsca na grób następuje w drodze umowy, zawieranej z zarządem 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 należytym stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. (por. uchwała SN z 12 lipca 1970r., III CZP-75/70, OSNC 1971/7-8/127).

"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, LEX nr 1119402).

Tym samym kwestie dotyczące takich spraw, jak rezerwowanie miejsc pochówku, sprawy rezygnacji z rezerwowanych miejsc przed upływem okresu umownego, dyspozycje co do miejsc grzebalnych powstałych w wyniku ekshumacji przed upływem okresu nienaruszalności grobu powinny wynikać z umowy

cywilnoprawnej na korzystanie z cmentarza komunalnego, jaka zostanie zawarta pomiędzy zarządcą a osobą zainteresowaną usługami cmentarza.

Stwierdzić zatem trzeba, że zapisy § 9 załącznika do uchwały posiadające charakter indywidualnych postanowień umownych nie mogą stanowić unormowań aktu powszechnie obowiązującego (na obszarze działania organu, który go ustanowił), jakim jest przedmiotowa uchwała - akt prawa miejscowego. Twierdzenie to pozostaje w związku z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.), określającym dopuszczalność kształtowania stosunku prawnego pomiędzy stronami umowy, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Zawarcie w akcie prawa miejscowego postanowień władczo i jednostronnie kształtujących kwestie należące do materii umownej ingeruje w zasadę swobody umów (art. 353¹ K.c.) i nie można wnioskować o prawie Rady do ich ustanawiania z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi o zasadach i trybie korzystania z cmentarza (por. wyroki WSA w Gliwicach z dnia 7 lipca 2015r., IV SA/Gl 1213/14 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008r., III SA/Wr 147/08).

W wyroku z dnia 28 października 2015r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy odnosząc się do tego rodzaju regulacji zawartych w uchwale w sprawie zasad i trybu korzystania z cmentarzy wprost stwierdził, że *brak jest racjonalnego uzasadnienia dla wkraczania przez autora prawa miejscowego w tego typu kwestie zarezerwowane dla umów. Za nieprawidłowe należy zatem uznać ww. zapisy uchwały, które materię cywilistyczną, właściwą dla dwustronnych dobrowolnych stosunków prawnych między stronami, przenoszą na grunt prawa administracyjnego regulowanego w drodze jednostronnego przymusu bez możliwości swobody zawarcia umowy* (sygn. akt II SA/Bd 853/15).

Powyższa argumentacja uzasadnia także stwierdzenie nieważności § 5 ust. 5 oraz § 8 ust. 6 i 7 załącznika do przedmiotowej uchwały, regulujących termin wnoszenia opłat związanych odpowiednio z pochówkiem oraz rezerwacją miejsca grzebalnego

Należy podkreślić, że możliwe jest wskazanie bezpośredniej podstawy prawnej do unormowania materii dotyczącej zasad i sposobu ustalania opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego, którą stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej upoważniający organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej) do stanowienia o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei, na mocy art. 4 ust. 2 tej ustawy powyższe uprawnienia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Treść przytoczonych regulacji prawnych wskazuje na przyznanie ogólnej kompetencji w tym zakresie, przepisy te nie stanowią jednakże podstawy do normowania terminów wnoszenia opłat za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej albo za usługi komunalne.

W § 13 ust. 1-3 załącznika do uchwały uregulowano warunki uzyskania zgody zarządcy cmentarza na zagospodarowanie otoczenia grobu – przestrzeni pomiędzy sąsiadującymi grobami oraz przejść między rzędami grobów. W § 13 ust. 4 i 5 zawarto regulacje dotyczące ustawiania ławek przy grobach.

Z kolei w § 14 postanowiono, że w przypadku samowolnego zagospodarowania otoczenia grobu zarządca może domagać się demontażu lub usunięcia ustawionych urządzeń i elementów (ust. 1), zaś w przypadku nie usunięcia tych urządzeń i elementów w terminie wyznaczonym przez zarządcę, zostaną one zdemontowane lub usunięte na koszt osoby, która samowolnie zagospodarowała otoczenie grobu.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia udzielonego organowi stanowiącemu gminy.

Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków, regulują kwestie związane z zapewnieniem przejść między grobami, w tym precyzyjnie określają szerokość przejścia pomiędzy grobami (§ 13 ust. 1). Zgodnie z § 13 ust. 2 ww. rozporządzenia, przejścia między grobami mogą być zagospodarowane wyłącznie za zgodą zarządcy cmentarza oraz na warunkach przez niego określonych.

W związku z powyższym regulowanie przez radę gminy w akcie prawa miejscowego opisanych kwestii jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa.

Nie może budzić wątpliwości, iż 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 tego rodzaju terenu norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji, uprawnienie rady 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. Wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 uchwała, nie może natomiast zawierać przepisów porządkowych (ich wydanie wymagałoby bowiem przyjęcia innej podstawy prawnej), nie może także przewidywać kar albo wprowadzać innych przepisów sankcyjnych za naruszenie wyznaczonych w niej reguł postępowania.

W ugruntowanych orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się również, że uchwała taka nie może kształtować odpowiedzialności odszkodowawczej. Takie postanowienia uchwały pozostają w rażącej sprzeczności z przepisami Kodeksu cywilnego, który reguluje odpowiedzialność odszkodowawczą, zarówno z tytułu czynów niedozwolonych, jak i niewykonania, czy też nienależytego wykonania zobowiązań. Zasady odpowiedzialności kontraktowej określają art. 471 i nast. k.c., przy czym przepis art. 473 § 1 k.c. dopuszcza jedynie umowne (a nie jednostronne, jak w przypadku zakwestionowanych postanowień uchwały) rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku prawnego. Ponadto, jak już wyżej wspomniano, w myśl art. 353¹ k.c. postanowienia umowy nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Reguły odpowiedzialności deliktowej są z kolei szeroko reglamentowane w przepisach art. 415 i nast. k.c. Kodeks cywilny normuje zatem w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwości ich modyfikacji, choć wyłącznie w drodze umowy stron. Zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z cmentarza komunalnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 312/XI/2015 Rady Miasta Lublin, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Lublin
- 2) Przewodniczący Rady Miasta
Lublin