



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 19 kwietnia 2017 r.

Poz. 1848

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.96.2017 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXIV/216/17 Rady Gminy Górowo Iławeckie z dnia 31 marca 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z Cmentarza Komunalnego w Sołtysowiznie.

Uzasadnienie

Wskazaną na wstępie uchwałą, przekazaną organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2017 r., Rada Gminy Górowo Iławeckie, powołując się art. 7 ust. 1 pkt 13 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zmieniła uchwałę Nr XVI/131/12 Rady Gminy Górowo Iławeckie z dnia 23 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z Cmentarza Komunalnego w Sołtysowiznie, w ten sposób, że w załączniku do ww. uchwały po § 28 dodano § 29 stanowiący, iż „Groby oraz miejsca zarezerwowane pod te groby nie mogą być przedmiotem obrotu wtórnego z pominięciem Administratora cmentarza komunalnego”.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Formułując postanowienia regulaminu korzystania z cmentarza należącego do gminy, organ stanowiący uprawniony jest do uregulowania w nim zasad i trybu korzystania z tego obiektu. Teren cmentarza niewątpliwie należy bowiem do kategorii gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie budzi również 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 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 gminy.

Odnosząc te uwagi do postanowienia uzupełniającego regulamin korzystania z Cmentarza komunalnego w Sołtysowiznie, wprowadzonego przez Radę Gminy Górowo Iławeckie aktualnie badaną uchwałą zmieniającą, wskazać należy, iż wykracza ono poza zakres delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i jednocześnie narusza art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w akcie określającym zasady i tryb korzystania z cmentarza komunalnego, nie może bowiem regulować kwestii dotyczących uprawnień stron stosunku cywilnoprawnego. Tożsamy pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 7 lipca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Gl 1231/14. Co w więcej, stwierdzić należy, iż 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. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r., Sygn. akt II OSK 929/15, wskazując, iż 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. Jednocześnie 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 Kodeksu cywilnego).

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2126 z późn. zm.) 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. Podkreślić należy, że w następstwie umowy, mocą której zarząd (administrator) cmentarza, oddaje danej osobie miejsce na grób, 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. Źródłem samoistnego posiadania prawa do grobu jest zatem wyłącznie umowa cywilnoprawna z administratorem cmentarza, będącym, z woli organu stanowiącego gminy, dysponentem miejsca pod grób. Miejsce pod grób stanowi własność właściciela cmentarza (gminy), a przyznanie konkretnej osobie prawa do tego miejsca oznacza nakaz skierowany do administratora cmentarza jego ochrony przed rozdysponowaniem dla innej osoby.

W przyjętym przez Radę Gminy Górowo Iławeckie postanowieniu stwierdza się wprawdzie, iż groby oraz miejsca zarezerwowane pod te groby nie mogą być przedmiotem obrotu wtórnego, jednakże dotyczy to obrotu dokonywanego z pominięciem administratora cmentarza. Oznacza to, iż Rada dopuszczała jednak możliwość takiego obrotu, o ile następowałby za wiedzą administratora cmentarza, mimo że w ogóle nie powinno to mieć miejsca.

W świetle powyższego konieczne jest wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jej nieważności.

W tym stanie rzeczy rozstrzygnięto jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki