WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.45.8.2019.RB

Wrocław, 8 maja 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

§ 6. ust. 3 i §8 uchwały nr VI/46/2019 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki na sesji w dniu 28 marca 2019 r. podjęła m.in. uchwałę nr VI/46/2019 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki – dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 kwietnia 2019 r.

W toku badania legalności uchwały nr VI/46/2019 Organ Nadzoru stwierdził, że:

1) **§6 ust. 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 912 - dalej: ustawy), poprzez nieuwzględnienie w jego treści, że opłata za chowanie zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby oraz opłata za chowanie urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok ma charakter jednorazowy;**

2) **§8 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w wyniku przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.**

W §6 ust. 3 uchwały stwierdza się: „Opłaty za groby ziemne i grobowce, miejsca rezerwowane pobierane są na okres 20 lat.".

Ustawa w art. 7 wprowadza zasadę, zgodnie z którą 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 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 (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). Ustawodawca dopuszcza przy tym zawieranie umów, przedłużających termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania (ust. 4).

Powyższe regulacje powinny zostać uwzględnione przy podejmowanu kwestionowanego przepisu uchwały. Wspomina się w nim o opłacie za groby ziemne i grobowce oraz miejsca rezerwowane. Uchwała nie wyjaśnia pojęcia „grobowiec", pojęcia takiego nie wprowadza także rozporządzenie 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, dalej jako „rozporządzenie"), wskazując, że powierzchnię grzebalną stanowią miejsca przeznaczone na groby ziemne i murowane oraz miejsca do składania zwłok i szczątków w katakumbach i kolumbariach. Posługując się powszechnym rozumieniem pojęcia „grobowiec" należałoby jednak stwierdzić, że budowla taka, służąca chowaniu zmarłych, może odpowiadać pojęciu kolumbarium określonym w rozporządzeniu, do jakiej miałby zastosowanie art. 7 ust. 3 ustawy. Z uwagi na wyłączenie

zastosowania ust. 1 i ust. 2 art. 7 ustawy względem 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, uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty (tak też Sąd Najwyższego w wyroku z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10). Tym samym uchwała nie może przewidywać wobec grobów murowanych, przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, że opłata za udostępnienie miejsca do wykonania pochówku będzie terminowa (na 20 lat), tak jak ma to miejsce w §6 ust. 3 uchwały. Jedynym ustawowym ograniczeniem dopuszczalności dokonania pochówku w takim grobie jest upływ wynikającego z art. 7 ust. 6 ustawy terminu dwudziestu lat od wydania decyzji o zamknięciu cmentarza.

Mając na względzie wątpliwości interpretacyjne, jakie budzi wskazany wyżej przepis uchwały, jak również fakt, że zagadnienie terminu, za jaki pobierane są opłaty za użycie grobu do chowania reguluje całościowo analizowany wyżej przepis ustawy, Organ Nadzoru uznał, że uzasadnione będzie stwierdzenie nieważności §6 ust. 3 w całości, jako istotnie naruszający art. 7 ust. 3 ustawy.

W §8 uchwały postanowiono: "Groby lub zarezerwowane miejsca nie mogą być przedmiotem odsprzedaży przez opiekunów grobów.".

W ocenie Organu Nadzoru regulacja taka nie mieści się w ramach upoważnienia do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 grudnia 2010 r. (sygn. akt I CSK 66/10) wyjaśnił, że prawo do grobu jest tylko jednym z samoistnych praw majątkowych, co do którego nie ma zakazu ustawowego jego zbywalności ani wyłączenia od dziedziczenia tylko wtedy, gdy miejsce na cmentarzu zostało nabyte i grób został urządzony przez osobę pozostającą przy życiu i jest wolny, tj. nikt nie został w nim pochowany. Jeżeli natomiast w grobie spoczywają już zwłoki określonej osoby uprawnionej do pochowania, to na skutek pochówku następuje zdominowanie uprawnień niemajątkowych i w związku z czym dopuszczalność rozporządzenia prawem do grobu wygasa. Z tą chwilą nie jest już możliwe rozdzielenie uprawnień majątkowych od osobistych i z tego względu prawa majątkowe tracą swoją odrębność w tym sensie, że nie mogą być przedmiotem wyłącznego korzystania i rozporządzania ze strony dotychczasowego ich podmiotu, a to ze względu na prawa do grobu przysługujące pozostałym uprawnionym, których źródłem jest fakt powiązań rodzinnych z osobą pochowaną w grobie.

W wyroku z dnia 14 października 2011 r. (sygn. akt II CSK 340/10) Sąd Najwyższy wskazuje, że pomimo używanego w doktrynie i orzecznictwie sformułowania "prawo do grobu", w obowiązującym obecnie stanie prawnym nie występuje nazwane w ten sposób prawo, które mogłoby być rozumiane jako uregulowane przez przepisy prawa cywilnego prawo podmiotowe, obejmujące określoną sferę uprawnień. W rzeczywistości to pojęcie obejmuje różne uprawnienia o całkowicie odmiennym charakterze, a mianowicie mające charakter majątkowy lub niemajątkowy, ewentualnie można też mówić w konkretnych wypadkach o przewadze któregoś z tych elementów i w każdym wypadku niezbędne jest jednoznaczne określenie, jakie konkretne uprawnienia są objęte tak ogólnie rozumianym prawem do grobu. Jak zauważa Sąd, wyróżnić można uprawnienia do grobu, wynikające z umowy, zawartej na podstawie art. 7 ustawy, które w przeważającym zakresie mają charakter przede wszystkim majątkowy, zwłaszcza dopóty, dopóki w konkretnym grobie nie zostanie pochowana żadna zmarła osoba, ponieważ wtedy jest to jeszcze w zasadzie jedynie miejsce przeznaczone na grób (w znaczeniu ścisłym, rozumianym jako miejsce pochówku zmarłego). Inną sferę ochrony prawnej regulują natomiast przepisy o dobrach osobistych, ponieważ w świetle dominującego w doktrynie i judykaturze poglądu, w ramach tych dóbr mieści się prawo do kultu zmarłych osób bliskich oraz ochrony ich dobrej pamięci i czci, które to uprawnienia są wyprowadzane ze szczególnej więzi psychiczno - emocjonalnej, łączącej określoną osobę z tymi zmarłymi. Takie uprawnienia niewątpliwie mają charakter niemajątkowy, a co więcej, są niezależne od istnienia wspomnianych wcześniej majątkowych uprawnień do danego grobu, w którym pochowane są osoby bliskie wobec osoby żądającej ochrony takiego dobra osobistego.

W oparciu o powyższe należy zatem uznać, że możliwość dysponowania prawem do grobu uzależniona jest przede wszystkim od okoliczności faktycznych, a mianowicie od tego, czy grób ten był już wykorzystany czy też nie. Przepisy powszechnie obowiązujące nie ograniczają możliwości dysponowania prawem do miejsca pochówku w sytuacji, gdy nie zostało ono jeszcze wykorzystane, co jest równoznaczne z możliwością zbycia tego prawa (też poprzez sprzedaż). Z kolei wykorzystanie miejsca do dokonania pochówku ogranicza możliwość zbycia tego miejsca przez osobę, która dokonała

opłaty za korzystanie z cmentarza, jednak ograniczenia te mają swe źródło nie w akcie administracyjnym, jakim jest uchwała rady gminy, a w prawach osobistych osób powiązanych z osobą pochowaną w tym miejscu. Niezależnie natomiast od wskazanych wyżej okoliczności, ochrona praw majątkowych osób dysponujących miejscem pochówku czy też praw osobistych osób powiązanych z osobą pochowaną w danym miejscu będzie następowała przy wykorzystaniu instytucji prawa cywilnego. Podobnie należałoby traktować ewentualne umowne zastrzeżenie właściciela cmentarza (Gminy) o braku możliwości zbycia prawa do miejsca pochówku przez osobę rezerwującą takie miejsce – dopuszczalność tego typu ograniczenia, odnoszącego się do praw majątkowych tej osoby, mogłaby być wyłącznie oceniana z uwzględnieniem cywilnoprawnego charakteru takiej umowy.

Konkludując, ograniczenie możliwości zbycia prawa do miejsca do pochówku nie może być przedmiotem uchwały regulującej zasady korzystania z cmentarzy komunalnych, ponieważ dotyczy sfery stosunków cywilnoprawnych. Akt administracyjny, jakim jest uchwała regulująca zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie może wprowadzać ograniczeń w dysponowaniu prawami majątkowymi i osobistymi osób korzystających z takiego obiektu, bowiem zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Sprawą publiczną jest sprawa dotycząca interesu powszechnego, korzyści społecznej, to jest korzyści ogółu lub znacznej części mieszkańców gminy, a ich załatwianie zmierza do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (A. Szewc [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2012). Tym samym Rada Gminy, stanowiąc jak w §8 uchwały, naruszyła zakres kompetencji wyznaczonej jej przez art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i zasadę działania na podstawie i w granicach prawa, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP.

Organ Nadzoru przypomina, że identyczne jak stwierdzone w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym istotne naruszenia prawa były również przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 marca 2015 r. (sygn. NK-N.4131.45.7.2015.MW), wydanego wobec uchwały nr VII/23/2015 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 20 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki .

W związku z powyższym Wojewoda Dolnośląski po raz kolejny <u>poucza</u> Organy Gminy Kamieniec Ząbkowicki o konieczności rzetelnej, wnikliwej lektury i analizy każdego wpływającego aktu nadzorczego stwierdzającego istotne naruszenie prawa oraz, w wyniku tego, odpowiedzialnego sporządzania, przedkładania i uchwalania aktów prawnych, w kontekście bezwględnie obowiązującej konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak