



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 01 sierpnia 2023 r.

Poz. 4311

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.252.2023.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 31 lipca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572)

stwierdzam nieważność

§ 14., § 15, § 16 Załącznika nr 1 do uchwały Nr LVIII/401/2023 Rady Miejskiej w Chociwlu z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w gminie Chociwel oraz kaplicy cmentarnej w Chociwlu.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Chociwlu podjęła uchwałę Nr LVIII/401/2023 w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w gminie Chociwel oraz kaplicy cmentarnej w Chociwlu.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 5 lipca 2023 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały powołano art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 40 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹⁾ oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej²⁾.

Stosownie do wskazanych powyżej przepisów ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy cmentarzy gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 13); organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 3 i pkt 4). Z kolei, w myśl art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego posiadają kompetencję do stanowienia o wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, albo o sposobie ustalania tych cen i opłat, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Z powyższych unormowań Rada Miejska w Chociwlu wywiodła kompetencję do uchwalenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych oraz kaplicy cmentarnej w Chociwlu, będących niewątpliwie obiektami użyteczności publicznej.

Analiza treści badanej uchwały prowadzi jednak do wniosku, że nie wszystkie postanowienia dotyczące kwestii ponownego użycia grobu są zgodne z powszechnie obowiązującym prawem. W § 14 Załącznika nr 1 do kwestionowanej uchwały postanowiono, że grób może zostać zlikwidowany lub użyty do ponownego chowania, jeśli po upływie 20 lat od pochówku lub ostatniej zapłaty nie zostanie wniesione zastrzeżenie przeciw ponownemu użyciu grobu, na co najmniej **6 miesięcy** przed terminem jego likwidacji (ust. 1) likwidacja grobu lub użycie go do ponownego pochówku winno być poprzedzone informacją umieszczoną na

¹⁾ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r., poz. 887 z późn. zm.).

²⁾ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

grobie, na co najmniej 6 miesięcy przed terminem jego likwidacji (ust. 2) grób zlikwidowany przechodzi we władanie Zarządcy i może być użyty do ponownego pochówku (ust. 3). W myśl natomiast § 15 przepisy § 14 ust. 1 i 2 nie mają zastosowania dla chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby.

Powyższe unormowania nie uwzględniają jednak zastrzeżenia wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, który stanowi, że 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. Z kolei, w myśl art. 7 ust. 1 i ust. 2 cyt. ustawy grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20, natomiast po upływie lat 20 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. Prawodawca w powołanych unormowaniach ustawy przesądził zatem jednoznacznie, że po pierwsze – jest możliwe użycie grobu murowanego przeznaczonego do pochowania zwłok więcej niż jednej osoby oraz miejsca na urnę zawierającą spopielenione szczątki ludzkie przed upływem 20 lat, po drugie – co ma znaczenie w przedmiotowej sprawie – uprawnieni do tego rodzaju grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10).

Zatem, wprowadzona przez Radę Miejską w Chociwlu reguła ponownego użycia grobu do pochówku (jeśli po upływie 20 lat od pochówku lub ostatniej zapłaty nie zostanie wniesione zastrzeżenie) nie może być stosowana w przypadku umieszczania w kolumbarium urny z prochami ludzkimi. A więc, cytowane wyżej postanowienia zawarte w § 14 i § 15 są niezgodne z treścią art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Następnie, w § 16 Załącznika nr 1 do uchwały Nr LVIII/401/2023 Rada postanowiła, że zarządca nie odpowiada za szkody na grobach powstałe wskutek klęsk żywiołowych, czynników atmosferycznych, kradzieży i aktów wandalizmu oraz za rzeczy pozostawione bez nadzoru, a także za inne szkody nie wynikające z zaniedbania lub zaniechania Zarządcy cmentarza.

Prawodawca w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznał radzie gminy uprawnienie do określenia zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Użyty we wspomnianym przepisie zwrot: "zasady i tryb korzystania" zawiera kompetencję do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym³⁾.

Przede wszystkim nie sposób stwierdzić, aby cytowane postanowienie § 16 Załącznika nr 1 do uchwały Nr LVIII/401/2023 określało reguły postępowania osób korzystających z gminnych obiektów. Dodatkowo, nawiązuje do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w Kodeksie cywilnym⁴⁾, w szczególności w art. 415 i nast. oraz w art. 471 i nast. W ocenie organu nadzoru, normatywnie zbędne jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego norm przyjętych w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych. Ponadto, przyjęte przez Radę Miejską w Chociwlu postanowienie nie uwzględnia pewnych rozwiązań wynikających z Kodeksu cywilnego, w szczególności zaś zasady miarkowania wysokości odszkodowania (art. 440 Kc) oraz odpowiedzialności przewidzianej normą art. 434 Kc. Nie można pominąć również okoliczności, że o odpowiedzialności odszkodowawczej – w każdym przypadku wyrządzenia szkody – będzie ostatecznie decydował sąd powszechny, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Dlatego też, zastrzeżenie o braku odpowiedzialności w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego może wręcz prowadzić do sprzeczności postanowień badanej uchwały z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami Kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie, dokonane przy wydawaniu aktu prawa miejscowego⁵⁾.

Ze względów omówionych powyżej, stwierdzenie nieważności § 14, § 15, § 16 Załącznika nr 1 do uchwały Nr LVIII/401/2023 Rady Miejskiej w Chociwlu z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia

³⁾ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18.

⁴⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r., poz. 326 z późn. zm.).

⁵⁾ Tak m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 446/14.

Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w gminie Chociwel oraz kaplicy cmentarnej w Chociwlu, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski