



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 25 czerwca 2025 r.

Poz. 2558

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.123.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 24 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Gołdapi Nr XXV/145/2025 z dnia 26 maja 2025 r. w zmieniającej uchwałę Nr XIX/138/2016 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 17 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Gołdap oraz zasad korzystania z Domu Przedpogrzebowego na cmentarzu komunalnym przy ul. Zadumy w Gołdapi, w części obejmującej :

- § 1 ust. 2 i ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 2 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 8 ust. 2 (obie jednostki redakcyjne oznaczone jako ust. 2), ust. 3 i ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 9 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 10 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 11 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 12 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 13 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 14 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 3 Załącznika Nr 2 do uchwały,
- § 4 ust. 2 Załącznika Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie Rada Miejska w Gołdapi działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r., poz. 576 ze zm.) wprowadziła zmiany do obowiązującej uchwały Rady Miejskiej w Gołdapi Nr XIX/138/2016, podjętej w sprawie ustalenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych i Domu Przedpogrzebowego, poprzez nadanie nowego brzmienia Załącznikom Nr 1 i Nr 2 do uchwały zmienianej. W Załączniku Nr 1 do uchwały zmieniającej ustalono nowe brzmienie Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Gołdap, natomiast w Załączniku Nr 2 - Regulamin Korzystania z Domu Przedpogrzebowego na cmentarzu komunalnym przy ul. Zadumy w Gołdapi.

Uchwała wpłynęła do tutejszego organu w dniu 2 czerwca 2025 r.

Badając legalność przedłożonego aktu, organ nadzoru stwierdził szereg wad prawnych, uzasadniających rozstrzygnięcie jak w sentencji.

Materialną podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały, stanowić mogą przepisy art. 40 ust. 2 pkt 3) i pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym, przyznające radzie gminy kompetencję do ustanowienia zasad

zarządu mieniem gminnym oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, do których zaliczyć należy także cmentarze komunalne i domy przedpogrzebowe.

Regulacje prawne dotyczące cmentarzy zawarte są także w przepisach ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r., poz. 576).

W tym zakresie wskazać należy, iż stosownie do treści art. 2 ww. ustawy, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.

Ponadto, ustawa określa zasady ponownego użycia grobu (art. 7 ustawy), prawo pochowania zwłok (art. 10 ustawy), a także sposób pochowania zwłok (art. 12 ustawy) i problem ekshumacji zwłok i szczątków (art. 15 ustawy).

Jednocześnie też, na podstawie delegacji ustawowych wynikających z przepisów art. 11 ust. 3 i ust. 4c, art. 20 ust. 2 i ust. 3, art. 10 ust. 5a, art. 9 ust. 6, art. 10 ust. 5, art. 20 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w drodze rozporządzeń uregulowano m.in. kwestie dotyczące karty zgonu (Dz. U. z 2023 r., poz. 2734), postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz. U. z 2021 r., poz. 1910; Dz. U. z 2015 r., poz. 179 ; Dz. U. z 2011 r., poz. 405; Dz. U. z 2010 r., poz. 839), wymagań jakie spełniać muszą cmentarze, groby i inne miejsca pochówku (Dz. U. z 2008 r., poz. 284). Unormowania wynikające z ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz z rozporządzeń wykonawczych winny być stosowane przez podmiot zarządzający cmentarzem bezpośrednio. W zakresie uregulowanym przepisami powszechnie obowiązującymi, rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia własnych norm w drodze aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami, rada gminy upoważniona została do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz zasad zarządu mieniem gminy. Jednocześnie też, ustawodawca rozstrzygnął, iż utrzymanie cmentarzy komunalnych i bieżące (bezpośrednie) zarządzanie nimi należy do właściwych organów wykonawczych gminy. W ramach tego zarządu, mieści się m.in. gospodarowanie terenami cmentarnymi, w tym zawieranie umów o korzystanie z cmentarza i ustalanie warunków zawieranych umów, utrzymywanie porządku na cmentarzach, tworzenie nowych kwater grzebalnych, ustalanie z organizatorami ceremonii terminów i miejsc pochówku, nadzór nad zakładami kamieniarskimi, zakładami pogrzebowymi oraz nad ekshumacjami.

W orzecznictwie sądowym oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że poprzez pojęcie „**zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej**” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 19 lipca 2011 r., sygn.: II SA/Ol 416/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 5 marca 2012 r., sygn.: II SA/Gl 194/12). Normy określające zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń.

Rada gminy, określając zasady, winna opracować zatem zbiór podstawowych reguł postępowania, warunkujących możliwość dopuszczenia podmiotów trzecich do korzystania z cmentarzy. Nie może natomiast (ze skutkiem dla osób trzecich) wprowadzać regulacji nieznajdujących oparcia w obowiązującym porządku prawnym.

Określenie **zasad zarządu mieniem**, oznacza natomiast przede wszystkim uprawnienie do ustalenia pewnych reguł, wytycznych dla organów wykonawczych w zakresie sposobu sprawowania zarządu (gospodarowania). Określenie szczegółowych obowiązków podmiotu sprawującego zarząd, należałoby pozostawić do uregulowania pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządem gminnymi obiektami użyteczności publicznej. Judykatura wypracowała pogląd, zgodnie z którym, w odniesieniu do kompetencji dotyczących ustalenia zasad zarządu mieniem gminnym stanowiącym cmentarze, należy zaakceptować szersze uprawnienia organu stanowiącego.

W wyroku z dnia 14 września 2018 r., sygn.: II OSK 2263/13 Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że unormowania z zakresu szeroko rozumianego *zarządzania* cmentarzem, mogą być ustanowione w formie norm prawa miejscowego, jeżeli dotyczą **publicznego dostępu do cmentarza oraz realizacji indywidualnego prawa do grobu**. Zdaniem sądu uzasadnia to potrzeba zapewnienia jednolitych reguł dostępności do wszystkich cmentarzy

komunalnych prowadzonych przez daną gminę. Unormowania takie zawarte w akcie prawa miejscowego, stanowią gwarancje jednolitego rozstrzygania *bieżących* spraw z zakresu kompetencji wykonawczych wójta, które to rozstrzyganie mieści się w pojęciu *zarządzania* cmentarzem.

Nawet przy uwzględnieniu powyższego wskazania judykatury, brak jest jednak podstaw do ustanawiania w drodze aktu prawa miejscowego, przepisów, które :

- rozstrzygają w sposób władczy kwestie o charakterze cywilno-prawnym, które na gruncie ogólnych przepisów prawa cywilnego, dla możliwości ich uprawnionego i skutecznego egzekwowania, wymagałyby zgody obu stron stosunku cywilno-prawnego (materia umowna), w tym - w szczególności zgody podmiotu korzystającego z cmentarza,
- kształtują lub definiują prawa podmiotowe,
- ustanawiają, wyłączają lub kształtują zasady odpowiedzialności prawnej.

W ocenie organu nadzoru zakwestionowane zapisy Regulaminu zarówno korzystania z cmentarzy komunalnych jak też Regulaminu korzystania z Domu Przedpogrzebowego, w sposób istotny prawo, w tym w szczególności art. 40 ust. 2 pkt 3) i pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 2, art. 7, art. 8, art. 15 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

Z treści przedłożonej uchwały, koniecznym pozostaje wyeliminowanie unormowań, niestanowiących zasad ani trybu korzystania z mienia komunalnego, niemieszczących się w pojęciu szeroko rozumianych zasad zarządu mieniem komunalnym - jako naruszających delegację ustawową oraz przepisy prawne wyższego rzędu, a mianowicie:

1. postanowień § 1 ust. 2, ust. 3 i § 2 Załącznika Nr 1 oraz § 3 Załącznika Nr 2 do uchwały - określających siedzibę i godziny pracy administratora, miejsce i godziny załatwiania spraw dotyczących pochówku, rezerwacji i organizacji pogrzebu lub odsyłających w części do aktów prawnych wyższego rzędu, albowiem regulacje te mają charakter informacji, a nie normy prawnej (w aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a jedynie apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm; poza delegacją ustawową pozostaje ustalenie siedziby oraz czasu pracy administratora cmentarza oraz regulowanie kwestii unormowanych w ustawie lub rozporządzeniu);

2. postanowień § 8 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, w których wskazano, że „Odnowienie prawa do korzystania z grobu na dalsze 20 lat wymaga ponownego uiszczenia opłaty przewidzianej jak za pochowanie zwłok, w terminie 6 miesięcy, licząc od dnia, w którym upłynął okres 20 lat od pochówku lub od daty wniesienia ostatniej opłaty. Opłatę wnosi się w wysokości aktualnych stawek określonych w trybie ust. 1. 2. Przepis ust. 2 nie dotyczy grobów murowanych oraz nisz w kolumbariach” - jako kwestii, które rozstrzygają w sposób władczy zagadnienia o charakterze cywilno-prawnym i stanowić powinny materię umowną;

3. postanowień § 8 ust. 3 i ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały (stanowiących, iż w przypadku stwierdzenia braku opłaty z tytułu odnowienia prawa do grobu, grób kwalifikuje się do likwidacji, a informację o likwidacji grobu zamieszcza się w gazecie lokalnej oraz umieszcza się na grobie, na co najmniej 6 miesięcy przed terminem likwidacji, przy czym - z czynności związanych z likwidacją grobu sporządza się protokół) - jako norm adresowanych do administratora;

4. postanowień § 9 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały, w których wskazano, że „Przedłużenie rezerwacji miejsca do pochówku na dalsze 10 lat wymaga ponownego uiszczenia opłaty za rezerwację w terminie 6 miesięcy licząc od dnia, w którym rezerwacja wygasła. Opłatę wnosi się w wysokości aktualnych stawek określonych w trybie § 8 ust. 1” - jako kwestii, które rozstrzygają w sposób władczy zagadnienia o charakterze cywilno-prawnym, a stanowić powinny materię regulowaną umownie;

5. postanowienia § 9 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały stanowiącego, iż nieuiszczenie opłaty za przedłużenie rezerwacji jest równoznaczne z utratą prawa do miejsca rezerwowanego, a miejsce to pozostaje do dyspozycji Administratora - z przyczyn jak w pkt 4 powyżej;

6. postanowienia § 9 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały, wedle którego w przypadku rezygnacji z rezerwacji bądź dokonania w miejscu zarezerwowanym pochówku przed upływem 10 lat dotychczasowemu dysponentowi grobu zostanie zwrócona, na jego wniosek część wniesionych opłat, proporcjonalnie do niewykorzystanego okresu w wysokości 1/10 należnej opłaty za każdy rok - z przyczyn analogicznych jak wyżej, przy czym nadmienić należy, że kwestie dotyczące wysokości i / lub sposobu ustalania opłat w przypadkach objętych dyspozycją kwestionowanego przepisu reguluje uchwała Nr XXI/124/2025 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i Domu Przedpogrzebowego na terenie Gminy Gołdap;

7. postanowienia § 10 Załącznika Nr 1 do uchwały (stanowiącego, iż grób nie może być użyty do ponownego pochowania w nim zwłok przed upływem 20 lat) - jako dotyczącego materii ustawowej, gdyż dopuszczalność ponownego użycia grobu reguluje kompleksowo art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych;

8. postanowienia § 11 Załącznika Nr 1 do uchwały, stanowiącego o ekshumacji, podczas gdy zagadnienia z tym związane w sposób kompleksowy reguluje art. 15 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wraz z aktami wykonawczymi w randze rozporządzeń;

9. postanowienia § 12 Załącznika Nr 1 do uchwały stanowiącego, iż uprawnienia do grobów oraz miejsc zarezerwowanych pod te groby nie mogą być przedmiotem obrotu wtórnego z pominięciem Administratora - jako przesądzającego w sposób nieuprawniony o cechach praw podmiotowych;

10. postanowienia § 13 Załącznika Nr 1 do uchwały dotyczącego kwestii związanych z przyjęciem zwłok do pochowania, podczas gdy przedmiotowa materia ma charakter materii ustawowej, uregulowanej w art. 8 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych;

11. postanowienia § 14 Załącznika Nr 1 do uchwały, w którym przyjęto, że utrzymanie czystości i porządku na grobach i miejscach zarezerwowanych oraz powierzchni przyległej ciąży odpowiednio na osobie uprawnionej do pochowania zwłok lub osobie, która dokonała rezerwacji, podczas gdy zagadnienia takie (dotyczące w swej istocie odpowiedzialności prawnej) winny być rozpatrywane na podstawie ogólnych zasad prawa cywilnego, w tym - stanowić przedmiot regulacji umownej.

Dodatkowo wskazać należy, że zakwestionowane regulacje § 8 i § 9 Załącznika Nr 1 do uchwały, dotyczące przedłużenia umowy o korzystanie z grobu oraz umowy rezerwacyjnej miejsca do pochówku, tutejszy organ uznał za naruszające kompetencje zarządcy (administratora) cmentarza, a także uprawnienia właścicielskie w zakresie swobodnego rozporządzania i korzystania z rzeczy z godnie z art. 140 Kodeksu cywilnego (analogicznie również Wojewoda Warmińsko - Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 2 stycznia 2025 r., znak : PN.4131.1.2025). Kompetencje zarządcy narusza także przepis § 4 ust. 2 Załącznika Nr 2 do uchwały, z którego wynika, że wszelkie formalności związane z korzystaniem z pomieszczeń Domu Przedpogrzebowego należy uzgadniać z Administratorem, w godzinach urzędowania biura. Wyeliminowanie przedmiotowego zapisu konieczne jest także z uwagi na stwierdzenie nieważności § 3 Załącznika Nr 2 do uchwały. Delegacja ustawowa nie obejmuje możliwości wywierania wpływu na funkcjonowanie zarządcy danego obiektu. Tego typu regulacje winny być przedmiotem umowy a nie elementem aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski