



**WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI**

NK-4.4131.104.2011.WE



Szczecin, dnia 30 marca 2012 r.

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175, poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230 z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281, Nr 149, poz. 887),

**stwierdzam nieważność**

- § 1 ust. 1 i 2,
- § 6 ust. 6,
- § 8 ust. 12,
- § 13 ust. 2 i 3,
- § 14 ust. 1 i 2,
- § 16 ust. 2,
- § 18 zdanie drugie,
- § 20,
- § 21 tiret pierwsze „Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Gminie Międzyzdroje” stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXI/194/12 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarzy komunalnych zarządzanych przez Zakład Ochrony Środowiska w Międzyzdrojach.
- załącznika Nr 1 do „Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Gminie Międzyzdroje”.

**Uzasadnienie**

W dniu 28 lutego 2012 r. Rada Miejska w Międzyzdrojach podjęła uchwałę Nr XXI/194/12 w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarzy komunalnych zarządzanych przez Zakład Ochrony Środowiska w Międzyzdrojach.

W podstawie prawnej kwestionowanego aktu Rada przywołała art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, które stanowią odpowiednio, że *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3), zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4).*

Cmentarze komunalne niewątpliwie należy zaliczyć do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zatem nie budzi wątpliwości organu nadzoru kompetencja Rady Miejskiej w Międzyzdrojach do uregulowania zasad i trybu korzystania z nich.

W § 1 ust. 2 kwestionowanego aktu - „Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Gminie Międzyzdroje” stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXI/194/12 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach (zwanego w dalszej części Regulaminem) Rada postanowiła, że *Zakład Ochrony Środowiska w Międzyzdrojach (zwany dalej Zarządcą Cmentarza) zarządza następującymi cmentarzami komunalnymi:*

- *Cmentarzem komunalnym w Międzyzdrojach*
- *Cmentarzem komunalnym w Lubinie.*

Z kolei, **ust. 3 § 1** stanowi, że *siedziba Zarządcy Cmentarza znajduje się w Międzyzdrojach, przy ul. Nowomyśliwskiej 86, tel. 91 328 08 73.*

W ocenie organu nadzoru przywołane regulacje w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny.

Zgodnie bowiem z **art. 2 ust. 1** ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.) *utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.* Z powyższej regulacji wynika bezspornie, że wolą prawodawcy to organ wykonawczy gminy jest organem właściwym do zarządzania cmentarzami komunalnymi położonymi na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, w konsekwencji rada gminy nie posiada kompetencji do wskazywania jako administratora cmentarza – jak w omawianym stanie faktycznym - podmiotu innego niż organ wykonawczy gminy. Ponadto w myśl **art. 30 ust. 1** ustawy o samorządzie gminnym, *wójt wykonuje uchwały rady gminy (...), natomiast zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy, do zadań wójta należy określenie sposobu wykonywania uchwał,* w tym także ewentualne wskazanie osób czy też podmiotów, które będą realizowały poszczególne czynności związane z ich wykonaniem. W świetle powyższych regulacji nie budzi wątpliwości, że to Burmistrz Międzyzdrojów jest organem uprawnionym do podejmowania decyzji odnośnie tego, kto będzie wykonywał czynności związane z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi znajdującymi się na terenie Gminy Międzyzdroje. Tym samym, Rada wskazując Zakład Ochrony Środowiska w Międzyzdrojach jako zarządcę Cmentarza komunalnego w Międzyzdrojach oraz Cmentarza komunalnego w Lubinie, nie posiadając w tym zakresie prawnego umocowania, w sposób istotny naruszyła zarówno **art. 2 ust. 1** ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, jak i **art. 30 ust. 1** oraz **art. 30 ust. 2 pkt 2** ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis **§ 6 ust. 6** Regulaminu stanowi, że *pracownik zarządcy cmentarza jest upoważniony do żądania od osoby, która przychodzi załatwić pogrzeb, podpisania stosownego oświadczenia, że nikt nie wnosi zastrzeżeń, co do miejsca i sposobu pochowania. Zarządca cmentarza upoważniony jest również do odnotowania w stosownej Księdze Cmentarnej danych osoby zgłaszającej pogrzeb.* W myśl **§ 21 tiret pierwsze integralną częścią niniejszego regulaminu jest załącznik Nr 1 - „Oświadczenie o nie wnoszeniu zastrzeżeń odnośnie miejsca i sposobu pochowania zmarłej/ego”.**

Zgodnie z **art. 8 ust. 1** w związku z **art. 11 ust. 5 i 9** ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych przyjęcie zwłok do pochowania na cmentarz następuje po przedstawieniu następujących dokumentów:

- jednego z egzemplarzy karty zgonu zawierającego adnotację urzędu stanu cywilnego o zarejestrowaniu zgonu,
- zezwolenie prokuratora, w przypadkach, w których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że przyczyną zgonu było przestępstwo.

Z kolei, art. 10 ust. 1 cyt. ustawy stanowi, że *prawo pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej, a mianowicie:*

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

Z analizy przywołanych unormowań wynika, iż zarządca cmentarza ma obowiązek przyjęcia zwłok do pochowania, gdy osoba uprawniona do pochowania zwłok doręczy kartę zgonu zawierającą adnotację urzędu stanu cywilnego o zarejestrowaniu zgonu, a w przypadku w którym zachodzi uzasadnione podejrzenie, że przyczyną zgonu było przestępstwo także zezwolenie prokuratora.

Rada Miejska w Międzyzdrojach w § 6 ust. 6 kwestionowanego aktu upoważniła natomiast pracownika zarządcy cmentarza do wymagania od osoby chcącej pochować zwłoki oświadczenia „że nikt nie wnosi zastrzeżeń, co do miejsca i sposobu pochowania”. Zatem z jednej strony Rada nałożyła na tę osobę obowiązek doręczenia dodatkowego dokumentu (niewymaganego przez ustawę), z drugiej zaś zobowiązała ją do złożenia oświadczenia woli w imieniu wszystkich osób posiadających prawo do pochowania danych zwłok, co stoi również w sprzeczności z art. 104 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), zgodnie z którym *jednostronna czynność prawna dokonana w cudzym imieniu bez umocowania lub z przekroczeniem jego zakresu jest nieważna (...)*.

W § 8 ust. 12, § 13 ust. 2 i 3, § 14 ust. 1 i 2 Regulaminu Rada Miejska w Międzyzdrojach postanowiła odpowiednio, że *po wygaśnięciu umowy, o której mowa wyżej, dysponent miejsca grzebalnego zobowiązany jest do usunięcia wszelkich elementów nagrobka. Jeżeli nie zostaną one usunięte w terminie 1 miesiąca licząc do dnia wygaśnięcia umowy, przechodzą do dyspozycji zarządcy cmentarza bez prawa ich zwrotu czy zwrotu nakładów finansowych i kosztów materiału (§ 8 ust. 12). Zgodnie z § 13 ust. 2 i 3 przed ustawieniem nagrobka należy przedstawić w biurze zarządcy cmentarza szkic nagrobka z jego wymiarami i projektowanymi napisami w dwóch egzemplarzach, w celu uzyskania zgody i potwierdzenia wymiarów nagrobka z powierzchnią grobu (ust. 2). W przypadku niezastosowania się do wymogów określonych wyżej zarządca cmentarza może zażądać przebudowy nagrobka na wyłączny koszt dysponenta grobu (ust. 3). Z kolei, § 14 ust. 1 cyt. Regulaminu stanowi, że *wszystkie groby muszą być oznaczone tabliczką nekrologową z podaniem imienia, nazwiska i daty zgonu zmarłego, a w myśl § 14 ust. 2 oznakowanie winno być wykonane w sposób trwały, czytelny i w miejscu widocznym.**

Analizując przywołane regulacje uchwały Nr XXI/194/12 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach, podnieść należy, że prawo do grobu ma dwojaki charakter: osobisty i majątkowy, przy czym elementom osobistym przypada rola wiodąca, bez względu na to, jaka jest wartość elementów majątkowych tego prawa i na czym one polegają. Kult pamięci zmarłego, polega na przysługujących człowiekowi uprawnieniach, wypływających ze sfery uczuć i odczuć odnoszącej się do postaci osoby zmarłej, okazywania szacunku dla wspomnień i pamięci o niej, urządzenia pogrzebu oraz nagrobka i decydowania o jego wystroju, załatwiania spraw z zarządem cmentarza, ochronie przed naruszeniami, składania wieńców, palenia zniczy, decydowania lub współdecydowania o przeznaczeniu wolnych miejsc

w grobie murowanym dla pochowania dalszych zmarłych itp. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 1977 r., sygn. akt ICR 234/77 oraz z dnia 9 grudnia 2011 r., sygn. akt III CSK 106/11). W następstwie umowy, na podstawie której zarząd cmentarza oddaje zainteresowanej osobie miejsce na grób, powstaje swoisty stosunek cywilnoprawny.

W ramach tego stosunku osoba ta uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale także – zgodnie z powszechnym zwyczajem – szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymywania w należyтым stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. Osoba ta korzysta więc na stałe z grobu. Zespół powyższych uprawnień polega niewątpliwie na wykonywaniu swoistego władztwa faktycznego nad grobem, przy czym władztwo to odpowiada treści określonego prawa cywilnego. Stan faktyczny odpowiadający temu władztwu stanowi posiadanie zależne w rozumieniu art. 336 k.c. (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1970 r., sygn. akt III CZP 75/70).

W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy, że ze względu na fakt, że prawo do grobu poza tym, że posiada elementy natury majątkowej jest przede wszystkim uprawnieniem o charakterze dobra osobistego, a ochrona dóbr osobistych przewidziana została w przepisach art. 23 i art. 24 kodeksu cywilnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 1979 r., sygn. akt I Cr 25/79), to rozstrzygnięcie przez organy administracyjne o jakiegokolwiek zmianie usytuowania grobu, czy jego wyglądzie (§ 13 ust. 2 i 3, § 14 ust. 1 i 2 kwestionowanego Regulaminu), stanowi ingerencję w sferę dóbr osobistych.

Ponadto, w niniejszej sprawie wskazać należy, że stosownie do przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20, a po upływie tego okresu 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. Stosownie natomiast do ustępu 4 ww. przepisu ustawy, dozwolone są umowy przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania. Oznacza to, że w żadnym wypadku nie można decydować o utracie prawa do grobu, przed upływem wskazanego dwudziestoletniego terminu. Postanowienie uchwały dopuszczające taką możliwość - w omawianym stanie faktycznym § 8 ust. 12 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXI/194/12 - pozostaje w rażącej sprzeczności ze wskazaną regulacją ustawową.

Z tych względów wyeliminowanie z obrotu prawnego § 8 ust. 12, § 13 ust. 2 i 3, § 14 ust. 1 i 2 uchwały Regulaminu, jest konieczne i uzasadnione.

Również przepisy **§ 16 ust. 2, § 18 zdanie drugie oraz § 20** „Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Gminie Międzyzdroje”, w ocenie organu nadzoru istotnie naruszają obowiązujące prawo.

W § 16 ust. 2 Rada postanowiła, że *wykonawcy wymienieni w ustępie 1 ponoszą odpowiedzialność za wszelkie szkody wynikłe w następstwie realizowanych na terenie cmentarza prac, w tym również za uszkodzenia sąsiednich grobów, nagrobków, zieleni oraz innych urządzeń i infrastruktury cmentarza oraz zobowiązani są do pokrycia kosztów napraw lub wniesienia odszkodowania na rzecz zainteresowanych*. Przepis § 18 stanowi, że *z uwagi na konfigurację terenów cmentarza i stary drzewostan przebywanie na cmentarzu w czasie występowania zjawisk atmosferycznych jak: wichura, gołoledź, śnieżyce, burze itp. wymaga zachowania szczególnej ostrożności. Osoby takie czynią to na własną odpowiedzialność*. Z kolei, zgodnie z § 20 załącznika Nr 1 do uchwały zarządca cmentarza *nie ponosi odpowiedzialności za szkody zaistniałe na cmentarzu, będące następstwem czynników atmosferycznych, kradzieży lub innego działania osoby trzeciej. Dysponenci grobów mogą indywidualnie ubezpieczyć nagrobek w poszczególnych firmach ubezpieczeniowych*.

W przywołanych regulacjach Regulaminu w sposób nieuprawniony ustanowiła własne zasady odszkodowawcze. Takie postanowienia uchwały pozostają w rażącej sprzeczności z przepisami kodeksu cywilnego, które regulują odpowiedzialność odszkodowawczą, zarówno z tytułu czynów niedozwolonych, jak i niewykonania, czy też nienależytego

wykonania zobowiązań. Zasady odpowiedzialności kontraktowej określają art. 471 i następne 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.

Możliwość odmiennego kształtowania tego stosunku w drodze umowy doznaje jednak i tak pewnych ograniczeń, bowiem nieważne jest np. zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 k.c.). Ponadto, w myśl art. 3531 cyt. ustawy 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 następnych k.c.

Kodeks cywilny (będący aktem rangi ustawowej) normuje w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając możliwości ich modyfikacji, jednakże wyłącznie w drodze umowy stron. Nie budzi przy tym wątpliwości, że zarówno Gmina Międzyzdroje, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z cmentarza komunalnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. W świetle powyższego za zbyt liczne uznać należy regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi, a za zupełnie bezpodstawne wyłączenie - w drodze uchwały - poszczególnych przepisów ustawowych.

W świetle powyższych rozważań, stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 i 2, § 6 ust. 6, § 8 ust. 12, § 13 ust. 2 i 3, § 14 ust. 1 i 2, § 16 ust. 2, § 18 zdanie drugie, § 20, § 21 tiret pierwsze „Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Gminie Międzyzdroje” stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXI/194/12 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarzy komunalnych zarządzanych przez Zakład Ochrony Środowiska w Międzyzdrojach oraz załącznika Nr 1 do tegoż Regulaminu, jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze 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. Zgodnie z art. 92 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.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

  
Ryszard Mićko  
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Międzyzdrojach;
- 2) a/a.