

Uchwała z dnia 26 września 1995 r.
III AZP 22/95

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Andrzej Kijowski, Maria Mańkowska (sprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, w sprawie ze skargi Rady Gminy i Miasta Ż. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody W. z dnia 13 lutego 1995 r., [...] w przedmiocie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 26 września 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu postanowieniem z dnia 1 czerwca 1995 r., [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Czy rada gminy może na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) bądź w drodze aktu kierownictwa wewnętrznego określać stawki opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego, obejmujące udostępnienie miejsca na pochowanie zwłok, przedłużenie terminu użycia grobu do ponownego pochowania, rezerwację miejsca na grób, budowę pomnika nagrobnego i budowę grobowca ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Gmina zarządzająca bezpośrednio cmentarzem komunalnym, może określać w drodze uchwały opłaty za usługi związane z pochowaniem zwłok. Uchwała taka nie stanowi przepisów gminnych w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

U z a s a d n i e n i e

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu przekazał Sądowi Najwyższemu wyżej przytoczone zagadnienie prawne w następującym stanie faktycznym sprawy. Rada Gminy i Miasta Ż. powołując się na art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (jednolity tekst: Dz. U. z 1972 r., Nr 47, poz. 298 ze zm.) w uchwale z dnia 30 stycznia 1995 r. ustaliła opłaty za miejsca grzebalne na cmentarzu komunalnym w R. i wyznaczyła stawki za miejsce na pochówek stały, za postawienie pomnika i za wybudowanie grobowca.

Wojewoda W., działając w trybie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) stwierdził nieważność tej uchwały i wskazał, że została podjęta bez podstawy prawnej bowiem art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych został uchylony przez art. 74 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

W skardze na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Gmina i Miasto Ż., nie negując utraty podstawy prawnej z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. pod-

niosła, że cmentarz komunalny jest obiektem użyteczności publicznej w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym i w tym przepisie oraz art. 7 ust. 1 pkt 13 tej ustawy znajduje się podstawa prawna do ustalenia przez Radę Gminy opłat za korzystanie z cmentarza.

Wojewoda W. w odpowiedzi na skargę zarzucił, że gmina jest obowiązana z mocy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. do utrzymywania cmentarzy komunalnych, zatem koszty utrzymania cmentarza, jako zadania własnego gminy, powinny być finansowane w całości z budżetu gminy.

Rozstrzygnięcie sprawy nasunęło Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wątpliwości w kwestiach zakresu stanowienia przepisów gminnych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie terytorialnym, co w przytoczonym w treści uzasadnienia pytaniu prawnego orzecznictwie sądu administracyjnego, a także Sądu Najwyższego oraz doktrynie, było rozbieżne. W wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 1990 r., SA/Gd 965/90, z dnia 26 marca 1991 r. SA/Wr 81/91 i z dnia 6 grudnia 1991 r., I SA 1205/91 wyrażony został pogląd, że w zakresie upoważnienia rad gmin do ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym), nie mieści się uprawnienie do wprowadzania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych. [...] Opłaty takie może natomiast określać zarząd cmentarza.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtował się również odmienny pogląd, że rady gmin mogą w drodze aktów kierownictwa wewnętrznego określać opłaty za korzystanie z przedszkoli. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 grudnia 1992 r., III AZP 30/92 (OSNCP 1993 z. 7-8 poz. 122) podzielił ten pogląd i uznał, że uchwała gminy ustalająca odpłatność za korzystanie z przedszkoli jest aktem kierownictwa wewnętrznego wobec zakładu administracyjnego.

Zarysowały się również odmienne poglądy w doktrynie w przedmiocie upoważnienia rad gmin do stanowienia przepisów gminnych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie terytorialnym. W szczególności koncepcja tzw. prawa statutowego przedstawiona w głosie prof. E. Ochendowskiego do wyroku NSA z 8 stycznia 1992 r. SA/Wr 1125/91, skłoniła skład sędziowski NSA do sformułowania tego zagadnienia prawnego. Chodzi bowiem o wyjaśnienie, czy w treści określania zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej nie mieści się upoważnienie do ustalania przez rady gmin związanych z tym opłat.

Uchylenie art. 2 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych przy zachowaniu obowiązku utrzymania cmentarzy komunalnych przez gminy oraz wynikający z art. 8 ust. 1 tej ustawy obowiązek przyjęcia zwłok do pochowania, nasuwa wątpliwości NSA, czy dopuszczalne jest wprowadzanie opłat za miejsce pochówku na cmentarzu.

Zdaniem NSA, na gruncie przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, odróżnić można prawo do pochowania zwłok w grobie ziemnym na okres do lat 20 i tylko temu prawu odpowiadają obowiązki zarządu cmentarza, określone w art. 2 ust. 1, art. 7 ust. 1 i art. 12 ust. 3 tej ustawy. Wszelkie pozostałe formy korzystania z cmentarzy mogłyby zatem być uzależnione od opłaty. Natomiast omawiana ustawa w art. 7 ust. 2 przewiduje wyłącznie dopuszczalność opłaty, w razie zgłoszenia zastrzeżenia przez osobę uprawnioną do zamiaru ponownego użycia grobu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zagadnienie prawne przedstawione do rozważenia Sądowi Najwyższemu, wymaga przede wszystkim ustalenia zakresu prawnych obowiązków gminy, związanych z utrzymywaniem cmentarzy komunalnych.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (jednolity tekst: Dz. U. 1972 r., Nr 47, poz. 298 ze zm.) do prezydium właściwych rad narodowych należało zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych (art. 1 ust. 1 i 2), decydowanie o zamknięciu cmentarza (art. 1 ust. 4), utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi (art. 2 ust. 1) oraz wydawanie decyzji o użyciu terenu cmentarnego na inny cel po upływie 40 lat od ostatniego pochowania (art. 6 ust. 1). Kompetencje te, z mocy art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.), przeszły do właściwości organów gminy, jako zadania własne.

Art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) stanowi, że zadania własne gminy obejmują sprawy cmentarzy komunalnych, które stały się mieniem właściwych gmin na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Z kolei w myśl art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań zarządu gminy. Zasady zarządu mieniem gminy oraz zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a więc także z cmentarzy komunalnych, ustala rada gminy w formie przepisów gminnych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 tej ostatnio powołanej ustawy.

Zdaniem Wojewody W., który rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 13 lutego 1995 r. stwierdził nieważność uchwały [...] Rady Gminy i Miasta Ż. z dnia 30 stycznia 1995 r. w sprawie opłat za miejsce pochówku na cmentarzu komunalnym w R., uchwała ta wydana została bez należytego umocowania w prawie. Ustawodawca nie powołał bowiem w miejsce uchylonego art. 2 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, innego przepisu, który dawałby organom gminy kompetencje do ustanawiania takich opłat. Wykonywanie tych zadań powinno być zatem finansowane wyłącznie z budżetu gminy.

Ten pogląd wyraził również NSA wywodząc obowiązek gminy do pochowania zwłok z art. 8 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zwłok, który stanowi o obowiązku przyjęcia zwłok do pochowania.

Uwadze Wojewody W., jak i NSA, uszedł jednak obowiązujący art. 7 ust. 2 omawianej ustawy o cmentarzach i chowaniu zwłok, w którym jest mowa o opłatach za pochowanie zwłok. Sformułowanie tego przepisu: "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" oznacza, że zarówno za pochowanie zwłok, jak i za zastrzeżenie przeciw ponownemu użyciu grobu do chowania po upływie 20 lat od poprzedniego pochówku, przewidziana jest opłata, którą uiszcza się dla zachowania praw do danego grobu. Nieuprawnione jest zatem twierdzenie, że ustawodawca po uchyleniu art. 2 ust. 3 tej ustawy definitywnie wykluczył

pobieranie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych, a koszty pochowania zwłok powinny być pokrywane wyłącznie z budżetu gminy.

Zauważenia wymaga również, że obowiązek gminy do pochowania zwłok na cmentarzu komunalnym nie został zaliczony do zadań i kompetencji gminy jako zadanie własne w art. 1 pkt 3 ustawy kompetencyjnej z dnia 17 maja 1990 r.

Z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie terytorialnym można wywieść podstawę prawną do podejmowania przez radę gminy uchwał w tym zakresie, to jest dotyczących gospodarowania cmentarzem i świadczonymi usługami związanymi z pochowaniem zwłok. Brak jest natomiast normy kompetencyjnej dla ustalania opłat za zezwolenie na postawienie pomnika i wybudowanie grobowca. Opłat takich nie przewidują bowiem przepisy omawianej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a także ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414).

Gospodarowanie mieniem komunalnym, którym jest niewątpliwie cmentarz komunalny, wymaga podejmowania uchwał organu gminy w zakresie zarządu i utrzymania cmentarza. Powstaje w związku z tym pytanie, czy uchwała taka ma moc powszechnie obowiązującą, czyli, czy jest przepisem gminnym w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie terytorialnym.

W doktrynie przyjmuje się, że według tego przepisu gmina jest uprawniona do stanowienia przepisów gminnych w następujących formach prawnych: 1) uchwały wydawane na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych, 2) uchwały wydawane na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym w zakresie wynikającym z art. 40 ust. 2, oraz 3) uchwały zawierające przepisy porządkowe stanowione na podstawie art. 40 ust. 3 i 4.

Sąd Najwyższy podziela pogląd wyrażony w wyroku NSA z 26 grudnia 1991 r., SA 1205/91 (Wokanda 1992 nr 4, s. 25), że art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym nie stanowi podstawy do ustalania przez radę gminy opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego.

Do ustalenia przepisem gminnym opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych brak jest bowiem upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, ustalenia takich opłat nie można również zakwalifikować do gminnych przepisów porządkowych.

Pozostaje zatem do rozważenia, czy opłaty za korzystanie z cmentarza mogą być wprowadzone uchwałą rady gminy wydaną na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym. W pkt 3 i 4 tego przepisu jest mowa o zasadach zarządu mieniem gminy oraz zasadach i trybie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Uchwały rady gminy wydane w tym zakresie mają więc określać zasady, czyli mają charakter instrukcyjny, są adresowane do organów podporządkowanych i określają reguły, jakimi te organy powinny się kierować przy załatwianiu spraw, nie mogą natomiast kształtować sytuacji prawnej obywatela. [...]

Warto w tym zakresie odwołać się do poglądu prawnego wyrażonego w uchwale SN z dnia 18 grudnia 1992 r., III AZP 30/92 (OSNCP 1993 z. 7-8 poz. 122), stwierdzającej, że uchwała rady gminy, ustalająca odpłatność za korzystanie z przedszkoli, nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących. Fragment tego uzasadnienia brzmi..."Uchwała gminy nakładająca na organ przedszkola obowiązek pobierania opłaty pozwalającej na prowadzenie działalności wykraczającej poza minimum programowe

nauczania i wychowania będzie aktem kierownictwa wewnętrznego wobec zakładu administracyjnego. Dyrektor przedszkola, jako organ zakładu będzie obowiązany do jej realizacji w zakresie swojej właściwości. Uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie terytorialnym. Jest ona niewątpliwie aktem generalnym, bo obowiązywać będzie nie tylko przedszkola istniejące w gminie w dacie jej wydania, lecz jej moc obowiązująca będzie się rozciągać na przedszkola nowo powołane, będzie ona obowiązywać organy przedszkoli przy zmiennej obsadzie osobowej. Adresatem takiej uchwały nie będą użytkownicy zakładu, bo wprost do nich ona się nie odnosi, mimo że powstają dla nich nowe warunki świadczenia usług przez zakład administracyjny...".

Sąd Najwyższy podziela powyższy pogląd. Zakres upoważnień do stanowienia przepisów gminnych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym nie obejmuje uprawnień do ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych. Tego uprawnienia nie można też upatrywać i utożsamiać z upoważnieniem do stanowienia zasad gospodarowania i trybu korzystania z mienia komunalnego. Reasumując, uchwała rady gminy w zakresie opłat za korzystanie z cmentarzy nie ustanawia przepisu gminnego, powszechnie obowiązującego.

Przedstawione wyżej rozważania na tle rozbieżności poglądów w orzecznictwie NSA wskazują na potrzebę podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy w trybie art. 13 pkt 4 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48 ze zm.), jednakże z ograniczeniem odpowiedzi do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy.

Na rozprawie przed Sądem Najwyższym pełnomocnik Gminy i Miasta Ż. poinformował, że cmentarzem komunalnym w R. zarządza Gmina, sprawując bezpośredni zarząd nad obiektami cmentarnymi i wykonywanymi usługami związanymi z pochowaniem zwłok na tym cmentarzu.

W tej sytuacji faktycznej nie można - w drodze aktu kierownictwa wewnętrznego - nałożyć obowiązku pobierania opłat za pochówek na zarząd cmentarza, skoro w tej gminie on nie istnieje. Gospodarowanie cmentarzem komunalnym jako mieniem komunalnym należy zatem do zarządu (art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym), a Rada Gminy może określić w drodze uchwały opłaty za usługi związane z pochowaniem zwłok. Adresatem tej uchwały będą obecni i przyszli posiadacze grobów, uchwała odnosić się będzie do nich wprost, a więc powinna stwarzać ofertę warunków dla świadczenia usług w zakresie korzystania z cmentarza komunalnego. Wysokość opłat za korzystanie z miejsca pochówku nie powinna być jednak dowolna, ale opłata ta powinna uwzględniać planowane, roczne koszty utrzymania cmentarza i ich rzeczywistą kalkulację, opłaty te będą bowiem stanowiły pewną rewindykację tych kosztów.

Wysokość tych opłat powinna być zatem różnicowana, nie tylko w zależności od pochówku osoby dorosłej czy dziecka, jak to przewiduje zaskarżona uchwała Rady Gminy, ale również ze względu na różne miejsca na cmentarzu i położenie grobu. Jednocześnie nie można pominąć możliwości finansowych osób, zobowiązanych do poniesienia opłat w wypadku ich trudnej sytuacji materialnej w kontekście obowiązku gminy do przyjęcia zwłok do pochowania, wyrażonego w art. 8 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, jak też obowiązku pochowania zwłok nie pochowanych przez osoby bliskie lub instytucje, o czym mowa w art. 10 ust. 3 tej ustawy.

Taka uchwała rady gminy, w istocie swej, jest ofertą do zawarcia umowy i stanowi propozycję wysokości opłat za usługi związane z pochowaniem zwłok. Może zatem być przedmiotem negocjacji umownych przed zawarciem konkretnych już umów cywilnoprawnych z przyszłymi posiadaczami grobów.

Tak też w uchwale z dnia 13 listopada 1970 r., III CZP 75/70 (OSNCP 1971 z. 7-8 poz. 127), Sąd Najwyższy oceniając prawo posiadania grobu i zakres związanej z tym prawem ochrony posesoryjnej wskazał, że źródłem tego swoistego posiadania grobu jest umowa cywilnoprawna z zarządem cmentarza i że prawo to obejmuje między innymi postawienie pomnika.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

=====