



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 12 czerwca 2015 r.

Poz. 2613

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.8.5.2015.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 czerwca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013., poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VII/43/15 Rady Miejskiej w Bolkowie z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza oraz z domu przedpogrzebowego na cmentarzu komunalnym w Bolkowie.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 maja 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236) Rada Miejska w Bolkowie podjęła uchwałę nr VII/43/15 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza oraz z domu przedpogrzebowego na cmentarzu komunalnym w Bolkowie, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 czerwca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta w całości z istotnym naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., Nr 78, poz. 483, ze zm.) w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172, ze zm.).

Ponadto organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- §1 pkt 7 i 8 we fragmencie: lub murowany uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687 ze zm.);
- §1 pkt 9 i 10 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687 ze zm.).

Wykorzystując upoważnienie wskazane w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej Rada Miejska w Bolkowie ustaliła wysokość opłat za korzystanie z cmentarza oraz z domu przedpogrzebowego na cmentarzu komunalnym w Bolkowie. Zgodnie z wyżej wskazanym przepisem jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Normodawca lokalny w §4 uchwały przesądził, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Należy podkreślić, że akty podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej są przepisami powszechnie obowiązującymi. Wymogiem ich skutecznego wejścia w życie jest ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym oraz upływ określonego czasookresu. Powyższe ma swoje korzenie w unormowaniach konstytucyjnych. Stanowi przejaw demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 88 ust. 1 Konstytucji stanowi, że warunkiem wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. To fundamentalne założenie w procesie tworzenia źródeł prawa powszechnie obowiązującego znalazło rozwinięcie w przepisach ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W art. 2 ust. 1 tego aktu wskazano, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Z kolei w art. 4 ust. 1 ustalono, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że brak ogłoszenia w dzienniku urzędowym aktu zawierającego przepisy prawa powszechnie obowiązującego przesądza o braku zaistnienia w porządku prawnym. Wreszcie Ustawodawca, ponad wszelką wątpliwość, przesądził w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, że akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Rozpatrując charakter uchwał rady gminy podejmowanych na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej należy sięgnąć do orzecznictwa sądów administracyjnych. W uzasadnieniu do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1901/13 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wskazano, że: *Artykuł 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi **expressie verbis** o charakterze prawnym uchwał podejmowanych na jego podstawie, tak jak przesądzono o charakterze uchwał jako aktu prawa miejscowego w szeregu regulacjach ustawowych (np. ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o charakterze uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), czy np. w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.). (...) brak (...) takiej regulacji w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej **nie przesądza o odmowie nadania charakteru aktu prawa miejscowego podejmowanym na jego podstawie uchwałom. Artykuł 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego. Wynika to z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych stawia umocowanie zawartej w tej normie. Umocowanie do wydania w określonym w art. 4 ust. 1 pkt 2 przedmiocie jest ograniczone regulacją w przepisach szczególnych. Również charakter prawny aktu prawa miejscowego wynika z mocy wiążącej regulacji uchwały. Uchwałą tą związany jest każdy usługobiorca, który obowiązany jest w wysokości określonej w uchwale ponosić opłaty za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym zakresie podzielić poglądy doktryny o umocowaniu do stanowienia aktów prawa miejscowego zawartym w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, który wchodzi do uzupełnienia systemu delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (C. Banasiński, M. Kulesza, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2002).***

Zaznaczenia wymaga, że przywołane orzeczenie zapadło w sprawie dotyczącej analizy legalności uchwały rady gminy w przedmiocie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego.

Reasumując należy stwierdzić, że Uchwała będąca aktem prawa miejscowego powinna zostać ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego co zapewni wejście w życie w terminie przewidzianym właściwymi przepisami.

W świetle orzecznictwa uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego będąca aktem prawa miejscowego, która nie jest przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna (z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 2038/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe uwagi zadecydowały o konieczności orzeczenia o nieważności w całości uchwały.

Ponadto należy zwrócić uwagę na inne naruszenia prawa, jakich dokonała Rada Miejska w Bolkowie, zamieszczając niektóre przepisy w uchwale. W §1 uchwały Rada ustaliła stawki opłat między innymi za miejsce na grób rodzinny, ziemny lub murowany, przeznaczony do złożenia dwóch trumien na okres 20 lat lub przedłużenie na następne 20 lat (§1 pkt 7), miejsce na grób rodzinny, ziemny lub murowany, przeznaczony do złożenia trzech lub czterech trumien na okres 20 lat lub przedłużenie na następne 20 lat (§1 pkt 8), miejsce na urnę w kwaterze urnowej na okres 20 lat lub przedłużenie na następne 20 lat (§1 pkt 9), rezerwację miejsca na urnę w kwaterze urnowej na okres 20 lat (§1 pkt 10).

Normując kwestie związane z wysokością opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych należy mieć na uwadze zasady przyjęte przez ustawodawcę w ustawie z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Stosownie do art. 7 ust. 1 – 3 przywołanego aktu:

*1. Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20.*

*2. Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiszczy opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione.*

*3. 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 powyższego wynika, że co do zasady groby nie mogą być użyte do ponownego chowania przed upływem 20 lat, a po upływie tego okresu użycie grobu do chowania nie może nastąpić jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiszczy opłatę, przewidzianą za chowanie zwłok. Powyższe implikuje możliwość pobierania opłat za okresy 20 – letnie. Odstępstwem od tego są jednak przypadki grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby oraz chowanie urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Te kategorie są wyjęte z ogólnej zasady określonej w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Z uwagi na powyższe wyłączenie zastosowania ust. 1 i ust. 2 art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, uprawnieni do tych grobów 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. I CSK 66/10, dostępny w bazie orzeczeń Sądu Najwyższego). 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 §1 pkt 7-10 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. Powyższa wykładnia art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych będzie miała zastosowanie także względem wprowadzonej w kwestionowanych przepisach uchwały zasady odpłatności za przedłużenie prawa do utrzymania grobu przez następne 20 lat w takim zakresie, w jakim dotyczy ona grobu murowanego, przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Z art. 7 ust. 2 ustawy wynika, że złożenie zastrzeżenia i uiszczenie opłaty po upływie dwudziestu lat od poprzedniego pochówku skutkuje nabyciem prawa do wykorzystania miejsca, które to prawo pozostaje wiążące w stosunku do zarządcy cmentarza. Nabyte prawo wyraża się możliwością domagania się niesprzeciwiania się przez zarządcę wykonaniu kolejnego pochówku, oraz niesprzeciwiania się stanowi powstałemu w wyniku tej czynności, a zatem czynności te zapobiegają wygaśnięciu prawa do grobu (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 października 2010 r. IV CSK 113/10, dostępny w bazie orzeczeń Sądu Najwyższego).

Konkludując, w odniesieniu do grobów murowanych, przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, opłaty przewidziane w §1 uchwały nie mogą być pobierane z uwagi na wykazane już wyżej uprawnienie do wielokrotnego wykorzystania grobu, mającego charakter w zasadzie bezterminowy.

Odnosząc się do wskazanych wyżej naruszeń prawa należy mieć na uwadze fakt, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach

i na podstawie prawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP ustanawiają wyraźną hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa czy rozporządzenie jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Z konstytucyjnej zasady hierarchiczności aktów prawnych wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Mając na uwadze powyższe, niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

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.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*