



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 lipca 2015 r.

Poz. 3247

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.145.4.2015.MS1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 15 czerwca 2015 r.

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

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Rady Gminy Warta Bolesławiecka Nr VI/71/15 z 12 maja 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Warta Bolesławiecka **w części, tj.:**

- § 1 ust. 1 pkt 5-6, ust. 2 pkt 1, ust. 4 lit. b, ust. 11 we fragmentach: „(...)lub urn(...)” i „(...) lub 50,00 zł netto za każdą kolejną urnę(...)”;
- § 1 ust. 6 i 7;
- § 1 ust. 10.

#### **UZASADNIENIE**

Na sesji 12 maja 2015 r. działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r., nr 45, poz. 236) Rada Gminy Warta Bolesławiecka podjęła uchwałę Nr VI/71/15 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Warta Bolesławiecka (dalej: **Uchwała**).

Wypełniając obowiązek wynikający z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wójt Gminy przedłożył Uchwałę Wojewodzie Dolnośląskiemu 19 maja 2015 r., pismo znak: RG.0711.12.2015.

Ocena zgodności Uchwały z obowiązującym porządkiem prawnym doprowadziła do stwierdzenia, że została ona podjęta w części:

- § 1 ust. 1 pkt 5-6, ust. 2 pkt 1, ust. 4 lit. b, ust. 11 we fragmentach: „(...)lub urn(...)” i „(...) lub 50,00 zł netto za każdą kolejną urnę(...)” z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 – 3 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r., nr 118, poz. 687, ze zm.);
- § 1 ust. 6 i 7 Uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych;
- § 1 ust. 10 z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 353<sup>1</sup> ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121, ze zm.).

Wykorzystując upoważnienie przyznane w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej Rada Gminy ustaliła wysokość opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie gminy. W świetle wskazanego przepisu ustawowego, 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. Regulując materię, która stała się przedmiotem Uchwały, należy mieć na uwadze zasady przyjęte przez Ustawodawcę w ustawie 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 jakakolwiek 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.*”

W unormowaniu § 1 ust. 1 pkt 5 i 6 Uchwały Rada Gminy przewidziała opłaty: „*Za wykupienie na okres 20 lat miejsca pod grób ziemny: (...) 5) miejsce dla urny – 100,00 zł + 8% VAT, 6) miejsca dla urn (max. 4) – 150,00 zł + 8% VAT, (...)*”. W § 1 ust. 2 pkt 1 Rada uregulowała następującą opłatę: „*Za wykupienie miejsca pod grób murowany: 1) jednomiejscowy – 400,00 zł + 8% VAT, (...)*”. W § 1 ust. 4 lit. b Uchwały wskazała, że: „*Oplata za miejsce rezerwowe na cmentarzu na okres 20 lat wynosi: (...) b) dla urny – 100,00 + 8% VAT(...)*”. W unormowaniu § 1 ust. 11 Uchwały przyjęła z kolei, że „*Oplata za przedłużenie ważności miejsca dla grobu ziemnego, w którym złożono więcej trumien **lub urn**, niż maksymalnie określono w § 1 pkt 1, stanowi sumę opłaty pobieranej przy pochówku w nowej kwaterze dla najbardziej zbliżonego typu grobu oraz opłaty uzupełniającej w wysokości 100,00 zł netto za każdą kolejną trumnę **lub 50,00 zł netto za każdą kolejną urnę** złożoną w grobie.*”

Z przywołanych powyższej unormowań ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wynika, że **co do zasady opłaty mogą być pobierane za okresy 20 – letnie**. Odstępstwem od tego są przypadki **grobow murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby** oraz **chowanie urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok**. Te kategorie są bowiem wyjęte z ogólnej zasady określonej w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Z uwagi na wskazane wyłączenia uprawnieni do tej kategorii miejsc pochówku nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty (przedstawiona uwaga nawiązuje do poglądu Sąd Najwyższy wyrażonego w uzasadnieniu wyroku z 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10, LEX nr 738085).

Mając powyższe na względzie należy zauważyć, że niezgodne z prawem jest ustalenie opłaty za chowanie urn ze szczątkami ludzkimi **na okres 20 lat** (§ 1 ust. 1 pkt 5 i 6 Uchwały) oraz opłaty z tytułu bezterminowego używania grobów murowanych jednomiejscowych (§ 1 ust. 2 pkt 1 Uchwały). W tym ostatnim zakresie wymaga zauważenia, że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zasady określone w ustępie 1 i 2 tegoż artykułu nie znajdują zastosowania w odniesieniu do m.in. chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby. Rozumując *a contrario*, wskazany wyjątek nie obejmuje grobów murowanych przeznaczonych do chowania jednej osoby. Takie miejsca są poddane więc reżimowi 20 – letniego używania grobu i związaną z nim koniecznością regulowania opłat na kolejne okresy. Ponadto kategoria jednomiejscowych grobów murowanych nie została uwzględniona przez Radę Gminy wśród tych, które są objęte prolongatą prawa do miejsca do pochówku (przewidziano to w § 1 ust. 3 Uchwały, gdzie *expressis verbis* wskazano, że przedłużenie odnosi się do „*ważności miejsca dla grobu ziemnego*”).

Konfrontacja postanowień Uchwały objętych niniejszym aktem nadzoru z wzorcem określonym w unormowaniu art. 7 ust. 1 – 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych prowadzi do wniosku, że pojawiła się pomiędzy tymi aktami rozbieżność. Kwestionowane postanowienia Uchwały naruszają bowiem ustawowo określone wyjątki w sposób, który został powyżej omówiony. Wymaga zaznaczenia, że akt usytuowany niżej w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawowego odstępować od rozwiązań przyjętych na szczeblu ustawowym.

W związku z powyższym pojawiła się konieczność stwierdzenia nieważności postanowienia § 1 ust. 1 pkt 5-6, ust. 2 pkt 1 Uchwały. Orzeczenie o nieważności postanowienia § 1 ust. 4 lit. b Uchwały i § 1 ust. 11 Uchwały we fragmentach: „*(...)lub urn(...)*” i „*(...) lub 50,00 zł netto za każdą kolejną urnę(...)*” jest naturalną konsekwencją objęcia niniejszym rozstrzygnięciem postanowienia § 1 ust. 1 pkt 5 i 6 Uchwały.

W unormowaniu § 1 ust. 6 Uchwały przyjęto, że: „*Oplata za udostępnienie kolejnego miejsca w istniejącym grobie głębinowym powstałym do 15 maja 2012 r. dla którego nie upłynął 20 letni okres ważności opłaty wynosi 100,00 zł + 8% VAT.*” W podobnym duchu w § 1 ust. 7 uchwalono, iż: „*Oplata za udostępnienie kolejnego miejsca w istniejącym grobie głębinowym, powstałym po 15 maja 2012 r. dla którego nie upłynął 20 letni okres ważności opłaty, jest opłatą uzupełniającą stanowiącą 1/20 stawki opłaty pobieranej przy*

*pochówku w nowej kwaterze, za każdy rozpoczęty rok kalendarzowy pozostały do czasu jej upływu, wynikającą z przeliczenia opłaty wyjściowej odpowiedniej dla danego typu grobu.*" Przywołane unormowania stanowią istotne naruszenie art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Z cytowanego już art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych 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. Czynności te zapobiegają zatem wygaśnięciu prawa do grobu (co jest akcentowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego, m.in. uwagi w tym zakresie w uzasadnieniu do orzeczenia z dnia 21 października 2010 r., sygn. akt IV CSK 113/10, *LEX nr 738122*).

Skonstatować więc należy, iż w ramach określonego powyżej uprawnienia mieści się także możliwość dochowania kolejnej osoby czy osób, bowiem Uchwała reguluje wyłącznie kwestię odpłatności usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej oraz korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a więc w tym przypadku wysokości i sposobu pobierania opłat za udostępnienie **miejsca pochówku**, nie zaś za samą **czynność pochówku**. W sytuacji, gdy grób zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy będzie mógł być użyty do ponownego chowania oraz pobrania przez zarządcę cmentarza opłaty za kolejne 20 lat, przez które grób nie może być rozdysponowany, a więc za dalsze korzystanie z danego miejsca pochówku, zarządca ten traci także uprawnienie do pobierania dalszych opłat z tego samego tytułu. Istotne jest, w kontekście powyższego, że Legislador lokalny wyraźnie ograniczył rozwiązanie wyrażone w kwestionowanych postanowieniach do miejsc, dla których „nie upłynął 20 – letni okres ważności opłaty”.

Powyższa interpretacja przepisu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych znajduje oparcie w judykaturze (w tym zakresie m.in. pogląd wyrażony w uzasadnieniu do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 12 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 810/14, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

W świetle przedstawionego uzasadnienia pojawiła się konieczność stwierdzenia nieważności § 1 ust. 6 i 7 Uchwały.

W unormowaniu § 1 ust. 10 Uchwały przyjęto, że: „*Opłata za grób dla którego nie upłynął okres jej obowiązywania, z którego dokonano ekshumacji, nie podlega zwrotowi.*” Należy podnieść, że z delegacji ustawowej wyrażonej w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, wywodzi się podstawa prawna do stanowienia przez radę gminy o wysokości opłat albo sposobie ich ustalania za miejsca cmentarne. Nie wynika z niej zatem umocowanie do przesądzania o treści umów cywilnoprawnych zawieranych przez zarządcę cmentarza z dysponentami miejsc do pochówku. Kwestionowane unormowanie § 1 ust. 10 Uchwały dotyczy kwestii, które stanowią przedmiot umowy cywilnoprawnej. Ponadto omawiane unormowanie godzi w wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego zasadę swobody umów. Zgodnie z tym przepisem prawa cywilnego: „*Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.*” Arbitralne przesądzanie o zagadnieniach związanych z uiszczoną opłatą jest nie do pogodzenia z przywołaną powyżej fundamentalną zasadą umów cywilnoprawnych.

Powyższe okoliczności przesądziły o konieczności orzeczenia o nieważności § 1 ust. 10 Uchwały.

Przedstawione uzasadnienie faktyczne i prawne czyni niniejsze rozstrzygnięcie w pełni uzasadnionym.

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 (tekst jednolity: 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