



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 listopada 2015 r.

Poz. 4969

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.121.11.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 20 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 1 uchwały nr XIII/89/15 Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 29 października 2015 r. w sprawie wysokości i rodzajów opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego i urządzeń cmentarnych w Sobótce oraz jej załącznika nr 1.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Sobótce, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515), art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 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), podjęła na sesji w dniu 29 października 2015 r. uchwałę w sprawie wysokości i rodzajów opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego i urządzeń cmentarnych w Sobótce.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 9 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 1 oraz załącznik do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484), a ponadto: § 1 ust. 2, ust. 5 lit. a, ust. 6, ust. 7, § 2, § 3, § 4, § 6 lit. b, d i f, § 7 i § 9 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zaś § 1 ust. 11, 12 i 13 oraz § 10 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

**I.** Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, 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.

W oparciu o tę podstawę prawną organ stanowiący gminy może uregulować wysokość opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego. „Należy jednak stwierdzić, że [...] opłaty za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego są powszechnie obowiązujące – wiążą te podmioty, które obiekty i urządzenia udostępniają, jak i wszystkich destynatariuszy. Uchwały

stanowione na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 [ustawy o gospodarce komunalnej], które ceny te wyznaczają, są zatem aktami prawa miejscowego. Dodatkowo można wskazać, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ma charakter *lex specialis* do przepisów samorządowych ustaw ustrojowych, które pozwalają na stanowienie aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej [w tym art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym]. To na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej, a nie w oparciu o przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, ustalane są ceny za korzystanie z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej będących własnością jednostek samorządu terytorialnego. Kwalifikacja prawna aktu określającego tę szczególną zasadę korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie może być jednak inna niż aktu wyznaczającego pozostałe zasady”.

Kwestia kwalifikacji tego typu uchwał, jako aktów prawa miejscowego była przez pewien czas przedmiotem sporu, jednak w nowszym orzecznictwie sądowoadministracyjnym oraz w doktrynie prawa administracyjnego przeważające jest zgodne z powyższymi argumentami twierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi uzupełnienie systemu delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stąd uchwały stanowione na podstawie tego przepisu są aktami prawa miejscowego. Odnośnie opłat za korzystanie z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego akcentuje się, że mają one charakter powszechnie obowiązujący - wiążą zarówno podmioty, które obiekty i urzędzenia udostępniają, jak i wszystkich destynatariuszy, tj. podmioty z nich korzystające (porównaj: wyrok WSA z dnia 25 marca 2014 r., II SA/Op 82/14, LEX nr 1453021 oraz powołane w nim orzecznictwo i literaturę). Stanowisko to należy podzielić.

Skoro akty podejmowane przez organ gminy na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej są przepisami powszechnie obowiązującymi, to wymogiem ich wejścia w życie jest ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest bowiem ich ogłoszenie. Sposób w jaki akt prawa miejscowego ma zostać ogłoszony reguluje zaś ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wskazując – w art. 13 pkt 2 – że akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem w § 4 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Oznacza to, że przepisy powszechnie obowiązujące zamieszczone w uchwale nie mogą zgodnie z prawem wejść w życie. Uchwała nie przewiduje bowiem ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, co stanowi warunek *sine qua non* nabrania przez nie mocy obowiązującej (wejście w życie z dniem podjęcia jest sprzeczne z prawem). Przepisy te zostały ujęte w § 1 uchwały oraz w jej załączniku, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności tych jej fragmentów.

**II.** Niezależnie od powyższego należy wskazać także na inne wadliwości regulacji załącznika do uchwały, ponieważ zawarte w nim przepisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

**1.** W art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wprowadzono zasadę, zgodnie z którą grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20 (ust. 1). 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 (ust. 2). 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 (ust. 3). Ustawodawca dopuszcza przy tym zawieranie umów, przedłużających termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania (ust. 4).

Ustawowo wyznaczony został zatem dwudziestoletni okres, w którym obowiązuje zakaz dokonywania ponownego pochówku w grobach innych niż murowane przeznaczone do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, który nie dotyczy chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Po upływie tego okresu możliwe jest dokonanie zastrzeżenia, którego skuteczność obwarowana jest uiszczeniem opłaty za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to może być ponawiane. Możliwe jest także zawarcie umowy, w której określi się dłuższy niż dwudziestoletni okres zakazu ponownego użycia grobu.

Powyższe oznacza, że: 1) ustawowo wyznaczone zostały minimalne, dwudziestoletnie okresy obowiązywania zakazu ponownego użycia grobu, 2) okresy te nie dotyczą wielomiejscowych grobów murowanych oraz chowania urn, 3) dla odnowienia okresu obowiązywania zakazu ponownego użycia grobu wystarczy wniesienie zastrzeżenia i uiszczenie opłaty za pochowanie zwłok.

Uchwała ustalająca wysokość opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego musi uwzględniać wskazane regulacje ustawowe. W tym kontekście, za istotnie naruszające prawo należy uznać poniżej wskazane fragmenty załącznika do uchwały.

Po pierwsze, wszystkie regulacje przewidujące „przedłużanie ważności” grobu na okres krótszy niż 20 lat (w § 1 ust. 2 lit. a, w § 1 ust. 5 lit. a, w § 1 ust. 7 lit. b oraz w § 3 załącznika do uchwały przewidziano przedłużenie na 10 lat). Skoro bowiem ustawa posługuje się minimalnym okresem dwudziestoletnim, to wprowadzenie okresów dziesięcioletnich należy uznać za istotnie naruszające prawo.

Po drugie, wszystkie regulacje ustanawiające opłatę „przedłużającą ważność” grobu po dokonaniu pochówku urny (w § 1 ust. 2, 5 i 7 załącznika do uchwały) oraz przewidujące czasowy charakter opłaty za grób murowany wieloosobowy (§ 1 ust. 6 lit. b, d, f załącznika do uchwały). Z uwagi na wyłączenie zastosowania art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych względem 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, uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty (porównaj: wyrok SN z dnia 3 grudnia 2010 r., I CSK 66/10, LEX nr 738085). Tym samym, uchwała nie może przewidywać wobec grobów murowanych, przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby i w przypadku chowania urny, że opłata za udostępnienie miejsca do wykonania pochówku będzie terminowa (na 99, 50, czy 20 lat). 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. Tym samym nieograniczoność czasowa funkcjonowania grobu murowanego przeznaczonego do pochówku więcej niż jednej osoby wyklucza wprowadzanie regulacji, na mocy której „wybudowana komora przechodzi na własność administratora” (§ 9 załącznika do uchwały).

Po trzecie, sprzeczne z prawem jest ustalenie opłaty za dokonanie, zgodnego z ustawą, kolejnego pochówku w grobie, który został „zarezerwowany” poprzez uiszczenie opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok (§ 2 załącznika do uchwały). Tak zwane prawo nienaruszalności grobu, o którym mowa w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały wiąże się z możliwością dokonywania zgodnych z prawem pochówków w tym grobie przez opłacony okres. Nie można zatem, zadać od osoby, która uiściła opłatę, o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, aby niezależnie od tego, ponownie wносиła opłatę za pochowanie zwłok, w przypadku dokonania kolejnego pochówku w danym grobie (§ 3 ust. 2, § 4, § 6 i § 7 załącznika do uchwały).

**2.** Jako, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej pozwala na rozstrzygnięcie 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, to niedopuszczalnie jest wprowadzanie na tej podstawie innych opłat – w tym za czynności niestanowiące usług komunalnych.

Takimi opłatami są zaś opłaty za wykonane czynności administracyjne albo administracyjno-terenowe (wprowadzone w § 1 ust. 11, 12 i 13). Nie istnieją żadne podstawy do naliczania takich opłat. O ile za sposób korzystania z cmentarza może być uznany pochówek i ekshumacja, o tyle prowadzenie przez zarządzającego cmentarzem ewidencji administracyjnych i dokonywanie innych czynności administracyjno-terenowych nie stanowi sposobu korzystania z obiektu użyteczności publicznej, a zatem nie może być przedmiotem opłaty.

Podobnie, nie znajduje umocowania w przepisie kompetencyjnym regulacja § 10 załącznika do uchwały ustalająca, że opłaty stanowią przychód Zarządcy Cmentarza Komunalnego w Sobótce i przeznaczone są na utrzymanie i eksploatację cmentarza komunalnego w Sobótce. Rada gminy upoważniona została bowiem do ustalenia wysokości opłat, nie zaś do wskazywania kto będzie ich beneficjentem. W ramach aktu prawa miejscowego ustalającego wysokość opłat nie jest ona upoważniona do wskazywania na co opłata ma być przeznaczona. Opłata komunalna stanowi dochód budżetu gminy, zaś cmentarz – jako gminny obiekt

użyteczności publicznej – jest z budżetu gminy finansowany, a tym samym to w budżecie gminy rozstrzygać można o przeznaczeniu środków z opłaty na utrzymanie i eksploatację cmentarza.

Podsumowując, należy wskazać, że § 1 ust. 2, ust. 5 lit. a, ust. 6, ust. 7, ust. 11, ust. 12 i ust. 13, § 2, § 3, § 4, § 6 lit. b, d i f, § 7, § 9 i § 10 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, które powodowałyby konieczność stwierdzenia ich nieważności także w przypadku prawidłowego ogłoszenia uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*