



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 kwietnia 2015 r.

Poz. 1814

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.145.2.2015.MS1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 26 marca 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 III/16/15 z 24 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Warta Bolesławiecka **w całości**.

UZASADNIENIE

Na sesji 24 lutego 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 III/16/15 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 3 marca 2015 r., pismo znak: RG.0711.4.2015.

Ocena zgodności Uchwały z obowiązującym porządkiem prawnym doprowadziła do stwierdzenia, że została ona podjęta **w całości** z istotnym naruszeniem:

- art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.) w zw. 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r., nr 197, poz. 1172, ze zm.);
- 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).

Wykorzystując upoważnienie wskazane 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 § 4 przesądzono, że **Uchwały wchodzi w życie z dniem podjęcia**.

Zgodnie ze wskazanym w podstawie prawnej 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.

Akty podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 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.

W art. 88 ust. 1 Konstytucji przesądza, 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 przedmiotowego aktu przesądza, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Z kolei w art. 4 ust. 1 wskazano, 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.

Przybliżając naturę uchwał rady gminy podejmowanych na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 przesądza 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.

Rekapitulując należy zauważyć, 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.

Obok przedstawionej wady pojawiły się inne. Należy zwrócić na nie uwagę co ma na celu uniknięcie ich powielenia w kolejnych aktach regulujących problematykę ustalania wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w gminie Warta Bolesławiecka.

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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r., nr 118, poz. 687, ze zm.). 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 uiści 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 opłaty mogą być pobierane za okresy 20 – letnie. Odstępstwem od tego są 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 bowiem wyjęte z ogólnej zasady określonej w art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Mając powyższe na względzie, należy zauważyć, że niezgodne z prawem jest ustalenie opłaty za chowanie zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby oraz chowanie urn ze szczątkami ludzkimi **na okres 20 lat**. W realiach analizowanej sprawy takie rozwiązania pojawiły się w: § 1 ust. 1 pkt 5-6, ust. 2 pkt 2-7, ust. 4 lit. b, ust. 11 we fragmentach: „(...)lub kilka urn(...)” i „(...) lub 50,00 zł netto za każdą kolejną urnę(...)”.

Stosownie do postanowienia § 1 ust. 6 Uchwały: „*Opłata za udostępnienie miejsca przy kolejnym pochówku w istniejącym grobie powstałym do 15.05.2012 r., dla którego nie upłynął 20 letni okres ważności opłaty wynosi 100,00 zł + 8% VAT.*” W podobnym duchu przyjęto rozwiązanie w § 1 ust. 7 Uchwały: „*Opłata za udostępnienie miejsca przy kolejnym pochówku w istniejącym grobie głębinowym, powstałym po 15.05.2012 r., dla którego nie upłynął 20 letni okres ważności opłaty, jest opłatą uzupełniającą stanowiącą 1/20 stawki opłaty pobranej 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.*” Przyjęte unormowania są wadliwe, bowiem istotą analizowanej Uchwały jest regulacja kwestii odpłatności za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Dotyczy to konkretnie wysokości i sposobu pobierania opłat **za udostępnienie miejsca pochówku**. Z tego zakresu zatem należy wykluczyć **samą czynność pochówku**. Przywołane passusy Uchwały odnoszą się do tego zagadnienia. Dodatkowo należy zauważyć, że oba unormowania mają moc wsteczną, bowiem odnoszą się do stanów zaistniałych przed dniem wejścia w życie Uchwały. Datą graniczną przyjętą przez Radę Gminy jest 15 maja 2012 r. Wypada raz jeszcze zauważyć, że uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej jest aktem prawa miejscowego. Jak stanowi art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej jest możliwe **jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie**. Dlatego legislator lokalny sięgając po wskazane rozwiązanie intertemporalne powinien je uzasadnić w kontekście przedmiotowych zasad oraz rozważyć relację w stosunku do adresatów norm przyjętego aktu (wpływ na ich prawa i obowiązki).

W przyszłym procesie uchwałodawczym należy ponadto rozstrzygnąć relację pomiędzy postanowieniami przewidzianymi w § 1 ust. 3 i § 1 ust. 11 Uchwały. Jednoczesny byt obu regulacji będzie rodził wątpliwości na etapie wykonania przyjętego aktu. W obecnym kształcie treściowym Uchwały literalna analiza przywołanych postanowień prowadzi do wniosku, że postanowienie § 1 ust. 11 jest zbędne. Unormowanie § 1 ust. 3 w sposób kompleksowy reguluje opłatę za przedłużenie terminu, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania także w stosunku do miejsc, w których pochowano kilka trumien.

Wypada również zauważyć, że nieprawidłowym jest zapis § 2 pkt 2 Uchwały, który wskazuje o utracie mocy **uchwały zmieniającej** uchwałę Rady Gminy Warta Bolesławiecka nr XXI/154/12 z 15 maja 2012 r. Natura aktów nowelizujących sprowadza się do tego, że mają one charakter jednorazowy. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odwołując się do poglądów doktryny prawa wskazuje, że funkcją aktu zmieniającego jest wprowadzenie określonych w nim zmian do innego aktu (nowelizowanego). W związku z tym treść aktu nowelizującego z chwilą wejścia w życie staje się treścią tego aktu, który on zmienia. Sam zaś akt nowelizujący ulega „**skonsumowaniu**” (uwagi zaczerpnięte z uzasadnienia do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 2008 r., sygn. akt K 21/07, OTK-A 2008/8/149). Podnosi się również, że to nie przepis nowelizujący podlega stosowaniu lecz przepis nim zmieniony. Przepis nowelizujący stanowi jedynie **podstawę ustalenia obowiązującego brzmienia przepisu zmienionego** (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt: SK 30/04, OTK-A 2006/4/42).

Podsumowując powyższe należy wskazać, że nieprawidłową jest praktyka polegająca na uchylaniu aktów zmieniających inny akt. Wszelkie zmiany Normodawca może dokonywać jedynie **w akcie nowelizowanym** poprzez bezpośrednie do niego odwołanie. W realiach omawianej sprawy wystarczającym było odwołanie się do uchwały nr XXI/154/12 z 15 maja 2012 r. Rady Gminy Warta Bolesławiecka.

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 (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