



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 26 stycznia 2023 r.

Poz. 670

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.10.2023.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/513/2022 Rady Gminy Dobra z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zamknięcia cmentarza na terenie Gminy Dobra.

Uzasadnienie

W dniu 22 grudnia 2022 r. Rada Gminy Dobra podjęła uchwałę Nr XXXIX/513/2022 w sprawie zamknięcia cmentarza na terenie Gminy Dobra. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 29 grudnia 2022 r.

W ww. uchwale Rada Gminy Dobra postanowiła o zamknięciu cmentarza ewangelickiego położonego w obrębie geodezyjnym Dołuje na terenie działki nr 164 o łącznej powierzchni 0,4000 ha stanowiącej własność Gminy Dobra (§ 1), wskazując jego szczegółowe usytuowanie na załączniku graficznym (§ 2), ustalając jednocześnie, że zamknięcie cmentarza oznacza zaprzestanie pochówków od dnia zamknięcia (§ 3). Wykonanie uchwały organ stanowiący powierzył Wójtowi Gminy Dobra (§ 4) oraz określił wejście w życie uchwały z dniem podjęcia (§ 5).

W podstawie prawnej uchwały Nr XXXIX/513/2022 Rada powołała m.in. art. 1 ust. 4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹⁾, zgodnie z którym o zamknięciu cmentarza komunalnego decyduje właściwa rada gminy lub rada miasta, po zasięgnięciu opinii właściwego inspektora sanitarnego. Mając na względzie, że w § 1 uchwały użyto określenia „cmentarz ewangelicki”, zaś – zgodnie z art. 1 ust. 5 przywołanej ustawy – o zamknięciu cmentarza wyznaniowego decyduje właściwa władza kościelna, po zasięgnięciu opinii właściwego inspektora sanitarnego, wszczynając postępowanie nadzorcze organ nadzoru wskazał na wątpliwości dotyczące kompetencji Rady Gminy Dobra do podjęcia tej uchwały. Z nadesłanych przez Gminę wyjaśnień²⁾ wynika, że cmentarz w Dołujach, którego dotyczy uchwała, pierwotnie miał przynależność wyznaniową ewangelicką, jednak został skomunalizowany w 1991 r. i obecnie stanowi własność Gminy Dobra, jest zatem cmentarzem komunalnym. Co więcej, cmentarz ten od wielu lat jest wyłączony z użytkowania. W tym stanie rzeczy, uznać trzeba, że Rada Gminy Dobra jest uprawniona do podjęcia uchwały w sprawie zamknięcia przedmiotowego cmentarza.

W toku badania legalności tej uchwały organ nadzoru stwierdził jednak, że została ona podjęta z naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁾ w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁾.

¹⁾ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1947 z późn. zm.).

²⁾ Pismo z dnia 9 stycznia 2023 r., znak: WSO.OK.7040.1.2023.MKB, przesłane przez ePUAP.

³⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Stosownie do treści art. 1 ust. 1 i 4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁵⁾ rada gminy decyduje o założeniu, rozszerzeniu i zamknięciu cmentarza komunalnego. Rada gminy, podejmując „decyzję” o założeniu cmentarza, rozstrzyga o ustanowieniu na wyznaczonym obszarze reżimu prawnego odmiennego od powszechnego. Takie działanie należy oceniać jako ustanowienie obszaru specjalnego. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w literaturze *obszar specjalny, który jest pojęciem doktrynalnym, obejmuje oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące)*⁶⁾. Wydzielenie określonego obszaru państwa i wprowadzenie na jego obszarze norm powszechnie obowiązujących (zarówno tych ustanawiających prawa i obowiązki, jak i je uchylających), które odnoszą się do nieokreślonej liczby adresatów, może dokonać się wyłącznie przy wykorzystaniu norm powszechnie obowiązującego prawa. Jeżeli zatem organ jednostki samorządu terytorialnego jest upoważniony do ustanowienia obszaru specjalnego, to może tego dokonać wyłącznie w formie aktu prawa miejscowego. Założenie i rozszerzenie cmentarza komunalnego, jest właśnie ustanowieniem obszaru specjalnego. Podjęcie - *verba legis* - decyzji o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego następuje w drodze uchwały rady gminy, która jest aktem prawa miejscowego. Uchwała o zamknięciu cmentarza komunalnego jako likwidująca obszar specjalny, ma ten sam charakter prawny, co uchwała o jego założeniu. A zatem, również postanowienie o zamknięciu cmentarza musi przybrać formę aktu prawa miejscowego. Należy bowiem przy tym pamiętać, że założenie, rozszerzenie lub zamknięcie cmentarza nie jest tylko kwalifikacją jakiegoś obszaru (nie jest zatem aktem jednorazowym), lecz wiąże się z publicznoprawnymi uprawnieniami i obowiązkami, np. z realizacją prawa do pochowania zmarłego.⁷⁾

W konsekwencji takiej oceny charakteru uchwały w przedmiocie zamknięcia cmentarza, przyjąć trzeba, że uchwała ta nie może wchodzić w życie z dniem podjęcia, jak postanowiła Rada Gminy Dobra w § 5 uchwały Nr XXXIX/513/2022. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest bowiem ich ogłoszenie. Z kolei, w myśl art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Regulacja wprowadzająca akt prawa miejscowego w życie z dniem podjęcia i abstrahująca od konieczności jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa powodujące nieważność tego aktu.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/513/2022 Rady Gminy Dobra z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zamknięcia cmentarza na terenie Gminy Dobra, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁵⁾ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1947 z późn. zm.).

⁶⁾ Tak R. Hauser, J. Stelmasiak, Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym [w:] Z. Duniewska, M. Górski, J. Jagielski, J. Kierzkowska, D. Kijowski, H. Nowicki, J. Stelmasiak, M. Szalewska, M. Zdyb, System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012, s. 652.

⁷⁾ Por. J. Wilk, Forma prawna lokalizowania cmentarza. Glosa do wyroku SN z dnia 25 sierpnia 2011 r., sygn.. akt II CSK 649/10 (LEX/e. 2013).