



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 października 2023 r.

Poz. 7724

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1044.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/443/2023 Rady Gminy Czernichów z dnia 13 września 2023 r. w sprawie regulaminu korzystania z kaplicy cmentarnej na cmentarzu komunalnym w Międzybrodzu Żywieckim, w części określonej w:

- § 1, § 2, § 4 ust. 1 i § 11 Załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 3 ust. 2 Załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. 679 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 września 2023 r. Rada Gminy Czernichów podjęła uchwałę Nr LII/443/2023 w sprawie regulaminu korzystania z kaplicy cmentarnej na cmentarzu komunalnym w Międzybrodzu Żywieckim. Regulamin ten stanowi załącznik do uchwały.

Podstawę prawną uchwały stanowi m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*. Wymaga podkreślenia, że art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest normą delegacyjną o charakterze generalnym, która pozostawia gminie względną swobodę odnośnie do możliwości stanowienia przepisów ustrojowo-organizacyjnych. Należy jednak pamiętać, że autonomia uchwałodawcza gminy, nawet ta wywodzona z upoważnienia generalnego, zawsze ulega ograniczeniu z uwagi na konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego, tj. konieczność ich stanowienia na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Jak wskazuje Dorota Dąbek, Komentarz do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, (w:), P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX/el: *Z jednej strony w upoważnieniu generalnym istnieje konieczność zawarcia pewnego minimum co do treści (upoważnienie generalne, podobnie jak szczegółowe, zawierać musi określenie organu kompetentnego do wydania aktu i materii będącej przedmiotem regulacji, tyle że to ostatnie zrealizowane może być poprzez ogólne jedynie wskazanie zakresu regulacji) a z drugiej zaś strony swoboda prawodawców lokalnych jest zawsze ograniczona poprzez „legalność” działań – stanowione prawo cechować musi zgodność z przepisami powszechnie obowiązującymi*. Oznacza to, że wszystkie unormowania uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic, nawet jeżeli delegacja ma charakter generalny.

Jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu, a tym samym

nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). Stanowisko to potwierdza także orzecznictwo administracyjne. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił w tezie pierwszej, że: *„rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (sygn. akt SA/Wr 310/92, CBOSA).*

Prawodawca w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznał radzie gminy uprawnienie do określenia zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Użyty we wspomnianym przepisie zwrot: „zasady i tryb korzystania” zawiera kompetencję do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18).

Przechodząc do oceny regulacji zawartych w kwestionowanej uchwale należy podkreślić, że Rada Gminy w § 1 załącznika do uchwały wskazała, że *Kaplica cmentarna położona na terenie Cmentarza Komunalnego w Międzybrodziu Żywieckim stanowi własność Gminy Czernichów*. W § 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Kaplicą cmentarną administruje podmiot wskazany przez Wójta Gminy Czernichów, zwany dalej Zarządcą*, zaś § 4 ust. 1 załącznika do uchwały stanowi, że *Nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem kaplicy cmentarnej sprawuje Zarządca*.

Powyższe postanowienia nie zawierają norm prawnych (tj. zasad korzystania z obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej), lecz mają charakter jedynie informacyjny. Zamieszczenie przywołanych wyżej postanowień nie może być uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy podkreślić, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że *„rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21).* Ustawodawca, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, iż rada gminy zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

W ocenie organu nadzoru również za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 11 załącznika do uchwały, zgodnie z którym *Nie zezwala się na przechowywanie w kaplicy zwłok będących w daleko posuniętym rozkładzie lub wskutek będącej przyczyną chorób zakaźnych*.

Podkreślić należy, że wymagania o charakterze sanitarnym dotyczące przechowywania w kaplicy zwłok zostały uregulowane ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 887).

W art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wskazano, że:

2. Na każdym cmentarzu powinien być dom przedpogrzebowy lub kostnica, które służą:

1) do składania ciał osób zmarłych do czasu ich pochowania;

2) do wykonywania oględzin zwłok ludzkich dla celów sądowo-lekarskich, sanitarnych oraz policyjnych;

3) do wykonywania innych czynności związanych z chowaniem zwłok.

Jednocześnie zgodnie z art. 9 ust. 5 ww. ustawy *Od chwili zgonu aż do pochowania zwłoki powinny być przechowywane w taki sposób, aby nie mogły powodować szkodliwego wpływu na otoczenie.*

Przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie sposobu przechowywania zwłok i ich szczątków (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 405) określają natomiast wymagania sanitarne, jakim powinny odpowiadać dom przedpogrzebowy lub kostnica na terenie cmentarza oraz warunki i sposób przechowywania zwłok i szczątków w domu pogrzebowym.

Z kolei w § 4-§ 5c rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkim (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1910 ze zm.), ustawodawca zawarł regulacje szczegółowe dotyczące postępowania ze zwłokami osób zmarłych na choroby zakaźne oraz osób zmarłych na chorobę zakaźną wywołaną wirusem SARS-Cov 2.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych jak również przepisy rozporządzeń Ministra Zdrowia w sposób wyczerpujący, szczegółowy i kompleksowy regulują postępowanie ze zwłokami ludzkimi oraz sposób przechowywania w kaplicach cmentarnych zwłok osób zmarłych na choroby zakaźne. Jednocześnie po raz kolejny podkreślić należy, że rada gminy uprawniona jest wyłącznie do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania obowiązujących reguł zachowania się, a nie przepisów dotyczących kwestii sanitarnych.

Jednocześnie wskazać należy, że 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.* Ust. 2 powołanego przepisu ustawy stanowi, że *uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.* Tymczasem Rada Gminy w § 3 załącznika do uchwały postanowiła, że *1. Korzystanie z Kaplicy cmentarnej jest odpłatne.*

2. Wysokość opłat jest określona przez Zarządcę i uiszczana na jego rzecz.

W § 2 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazała zaś, że *Kaplicą cmentarną administruje podmiot wskazany przez Wójta Gminy Czernichów, zwany dalej Zarządcą.*

Z powyższego wynika, że § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy dopuściła, by opłaty za korzystanie z Kaplicy cmentarnej (która jest obiektem użyteczności cmentarnej) były ustalane przez zarządcę wskazanego przez Wójta Gminy, co stoi w sprzeczności z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Podkreślić należy, że ustalenie opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej możliwe jest jedynie w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (tu: Rady Gminy Czernichów) podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy bądź też przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (tu: Wójta Gminy Czernichów, któremu przedmiotowa kompetencja zostanie przekazana na podstawie uchwały podjętej w oparciu art. 4 ust. 2 przedmiotowej ustawy. Nie istnieje możliwość przekazania ustalenia tej opłaty innemu podmiotowi, stąd należy uznać § 3 ust. 2 załącznika do uchwały za sprzeczny z prawem.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/443/2023 Rady Gminy Czernichów z dnia 13 września 2023 r. w sprawie regulaminu korzystania z kaplicy cmentarnej na cmentarzu komunalnym w Międzybrodzu Żywieckim – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy