



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 grudnia 2013 r.

Poz. 6608



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N.4131.129.45.2013.JW1

Wrocław, dnia 24 grudnia 2013 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 1, § 2 i § 4 uchwały nr XXXVII/71/13 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 2 grudnia 2013 r. w sprawie zasad dokonywania pochówków na cmentarzu komunalnym w Szczawnie-Zdroju oraz w sprawie opłat za usługi cmentarne i przepisów porządkowych dla osób przebywających na terenie cmentarza oraz tytułu tej uchwały we fragmencie „zasad dokonywania pochówku na cmentarzu komunalnym w Szczawnie-Zdroju oraz w sprawie opłat za usługi cmentarne i”.

#### **uzasadnienie**

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju, działając na podstawie art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z 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), oraz art. 2 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.), podjęła na sesji w dniu 2 grudnia 2013 r. uchwałę w sprawie zasad dokonywania pochówków na cmentarzu komunalnym w Szczawnie-Zdroju oraz w sprawie opłat za usługi cmentarne i przepisów porządkowych dla osób przebywających na terenie cmentarza (dalej jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 10 grudnia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 13 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 ust. 1 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

- § 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 w związku art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- § 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

I. Kwestionowanym przepisem § 1 postanowiono że:

„§ 1. 1. Na cmentarzu komunalnym w Szczawnie-Zdroju mogą być grzebani zmarli, których miejscem stałego zamieszkania było miasto Szczawno-Zdrój bez względu na rodzaj ceremoniału pogrzebowego wyznaniowego lub świeckiego.

2. W wyjątkowych przypadkach - usprawiedliwionych zwłaszcza zapisem ostatniej woli zmarłego lub zamieszkiwaniem w Szczawnie-Zdroju przez członków najbliższej jego rodziny – może zostać dokonany na cmentarzu komunalnym w Szczawnie-Zdroju pochówek osób, które przed śmiercią zamieszkiwały w innych miejscowościach”.

Wskazane regulacje nie znajdują podstawy prawnej w żadnym z ustawowych upoważnień do stanowienia prawa przez organ stanowiący gminy, w tym w szczególności z przepisach powołanych w podstawie prawnej uchwały.

W art. 4 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminny znajduje się podstawa prawna do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

O ile jednak cmentarz komunalny jest obiektem użyteczności publicznej, to przepisy ustalające zasady i tryb korzystania z niego – w tym ograniczanie prawa do pochówku – nie są adresowane do zmarłego, lecz do osób posiadających dobro osobiste polegające na prawie do zachowania czci i pamięci zmarłego (prawo kultu zmarłego).

Polski system prawny nie zna dóbr osobistych istniejących po śmierci, nie istnieją również dobra osobiste *mortis causa*. Nie można zatem na gruncie prawa pozytywnego mówić o prawie do własnego grobu. Z istoty rzeczy za życia trudno prawo takie realizować. Prawo to musiałoby uaktualniać się po śmierci. Koncepcja, zgodnie z którą istnieje prawo do własnego grobu, jest nie do utrzymania. Trzeba zatem wskazać jednoznacznie, że przy ustalaniu miejsca i sposobu pochówku aktualizują się prawa osób żyjących, związanych z osobą zmarłą, a nie samego zmarłego (porównaj: P. Książak, W. Robaczyński, *Skuteczność woli zmarłego co do jego pochówku i sprawowania kultu jego pamięci*, Palestra 2012, nr 9-10, s. 27-38 oraz I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, ABC 2009, LEX nr 49737).

Bycie pochowanym na cmentarzu komunalnym nie jest przywilejem przyznawanym przez radę gminy tylko mieszkańcom gminy – członkom wspólnoty samorządowej. Prawo pochówku przysługuje członkom rodziny zmarłego. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych: „Prawo pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej, a mianowicie: 1) pozostały małżonek(ka); 2) krewni zstępni; 3) krewni wstępni; 4) krewni boczni do 4 stopnia pokrewieństwa; 5) powinowaci w linii prostej do 1 stopnia. Prawo pochowania zwłok osób wojskowych zmarłych w czynnej służbie wojskowej przysługuje właściwym organom wojskowym w myśl przepisów wojskowych. Prawo pochowania zwłok osób zasłużonych wobec Państwa i społeczeństwa przysługuje organom państwowym, instytucjom i organizacjom społecznym. Prawo pochowania zwłok przysługuje również osobom, które do tego dobrovolnie się zobowiąza”. Nie jest rolą Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju ograniczać możliwości realizacji tego prawa poprzez wyłączenie rodzinom zmarłych nie spełniających kryteriów wskazanych w uchwale, możliwości pochowania zmarłego na cmentarzu komunalnym w Szczawnie-Zdroju.

Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Zadaniem własnym gminy jest zaś zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Do zadań tych zalicza się w szczególności sprawy cmentarzy gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym). Z powyższego wynika, że obowiązkiem organów gminy jest realizacja zadania polegającego na zaspokojeniu zbiorowych potrzeb w zakresie istnienia cmentarzy. Potwierdza to również obowiązek zakładania cmentarzy komunalnych – co do zasady – w każdej gminie, wyrażony w art. 4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym „cmentarze komunalne zakłada się w zasadzie na terenie każdej gminy lub miasta, jednakże w uzasadnionych przypadkach można założyć cmentarz dla kilku gmin”. Rów-

niez ten przepis łączy się z koniecznością zapewnienia wspólnocie samorządowej realizacji zbiorowych potrzeb.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze ustalenia, co do adresatów wskazanych praw, uznać należy, że wszyscy członkowie wspólnoty mają prawo do realizowania potrzeby sprawienia pochówku bliskiej osobie, a także do czczenia jej pamięci. Możliwość realizowania tego prawa nie może być ograniczana przepisami prawa miejscowego.

Ponadto, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zwłoki niepochowane przez podmioty, o których mowa w ust. 1, albo nieprzekazane publicznej uczelni medycznej albo publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych są chowane przez gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu [...]”. Ustawodawca wprowadza w tym szczególnym przypadku kryterium miejsca zgonu, które to kryterium nie może podlegać modyfikacji w drodze aktu prawa miejscowego, ani innej uchwały organu stanowiącego gminy (porównaj: wyrok WSA z dnia 29 maja 2008 r., III SA/Wr 134/08, LEX nr 506955). Wprowadzenie przez Radę kryterium miejsca stałego zamieszkania stanowi modyfikację tego przepisu ustawowego. Rada nie może wyłączyć możliwości pochowania na cmentarzu komunalnym zwłok osoby zmarłej na obszarze gminy. Byłoby to niedopuszczalne ograniczenie obowiązków gminy ciążących na niej w zakresie sprawiania pogrzebów.

Ustalenie zasad i trybu korzystania z cmentarzy musi być dokonywane z poszanowaniem ustawowych regulacji dotyczących sprawiania pogrzebu, a także zasad konstytucyjnych – w tym zasady równego traktowania. Każda forma ograniczenia kręgu adresatów mogących korzystać z gminnego obiektu użyteczności ze względu na pozaustawowe okoliczności faktyczne musi być oceniona jako istotnie naruszająca prawo. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest związany zasadą wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącą, że: „wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną”, co musi być brane pod uwagę także przy odczytywaniu wyżej powołanego art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że krąg osób uprawionych do pochowania zwłok osoby zmarłej, nie może być zawężany. Rada Miejska nie posiada kompetencji do zawężenia kręgu osób uprawionych wyłącznie do tych, których bliscy zmarli stale zamieszkiwali na terenie Szczawna-Zdroju. Każdy mieszkaniec gminy posiada, wynikające z całości regulacji ustawowych, prawo pochowania osoby zmarłej na cmentarzu komunalnym.

Notabene, kryterium „stałego zamieszkania” nie mogłoby zostać wprowadzone także w stosunku do osób, które chcą pochować zmarłego na cmentarzu komunalnym w Szczawnie-Zdroju. Żaden przepis ustawy nie ogranicza bowiem gminnej wspólnoty samorządowej do tych mieszkańców, którzy gminę zamieszkują stale. Członkowie wspólnoty samorządowej nie mogą być przez organy gminy dzieleni – a tym bardziej dyskryminowani – ze względu na stałe bądź inne niż stałe (czasowe) zamieszkiwanie.

Przepis § 1 ust. 1 uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia prawa miejscowego, a także narusza zasady ustrojowe, na jakich opiera się w prawie polskim koncepcja gminy (przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium – art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Przede wszystkim zaś, został on wydany bez podstawy prawnej. Tym samym przepis ten istotnie narusza prawo i konieczne jest stwierdzenie jego nieważności.

Prawnej oceny kwestionowanej regulacji nie mogą zmieniać wyjątki uregulowane w § 1 ust. 2 uchwały. Dopuszczono w nich pochowanie osób, które przed śmiercią zamieszkiwały w innych miejscowościach w „wyjątkowych przypadkach”.

Po pierwsze, regulacje ustępów 1 i 2 w § 1 uchwały są ze sobą sprzeczne. W ust. 1 mowa jest bowiem o miejscu stałego zamieszkania, w ust. 2 o miejscu zamieszkania przed śmiercią. Kryterium zawarte w ustępie drugim różni się od kryterium z ust. 1 tym, że obejmuje każdy rodzaj zamieszkiwania, a nie tylko zamieszkanie stałe oraz tym, że dotyczy tylko zamieszkania przed śmiercią, które można rozumieć jako zamieszkanie „w chwili śmierci”, zaś regulacja ust. 1 odnosi się do (stałego) zamieszkania w ogóle, które można odczytywać jako fakt zamieszkiwania na terenie gminy „kiedykolwiek za życia”. Nie wiadomo zatem – na przykład – czy osoba urodzona w Szczawnie-Zdroju, która w dzieciństwie wyemigrowała poza gminę może zostać pochowana na cmentarzu komunalnym w Szczawnie-Zdroju, a jeżeli tak, to czy w oparciu o zasadę wskazaną w § 1 ust. 1 uchwały, czy też traktowana będzie jako „wyjątkowy przypadek” na podstawie § 1 ust. 2 uchwały.

Po drugie, w § 1 ust. 2 uchwały posłużono się sformulowaniem „w wyjątkowych przypadkach”, które nie zostało dookreślone, a jedynie przykładowo wskazano, że mogą być one usprawiedliwione „zapisem ostatniej woli zmarłego” lub „zamieszkiwaniem w Szczawnie-Zdroju przez członków najbliższej rodziny”. Są to jednak wyłącznie przykłady, o czym świadczy posłużenie się sformulowaniem „zwłaszcza”.

Utworzony został zatem otwarty katalog wyjątków od zasady wynikającej z § 1 ust. 1 uchwały. Wskazać trzeba natomiast, że Rada nie może przekazywać kompetencji do dookreślania stanowionych przez nią regulacji przez inne podmioty. Nie wiadomo kto miałby decydować, czy dany przypadek jest wyjątkowy w rozumieniu § 1 ust. 2 uchwały. Użycie zwrotu „zwłaszcza” sprawia, że katalog „wyjątkowych przypadków” ma charakter otwarty. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę wyjątki od zasady ustanowionej w § 1 ust. 1 uchwały. Możliwe będzie odstępianie od reguły określonej w akcie prawa miejscowego na gruncie stanu faktycznego swobodnie interpretowanego przez inny niż rada podmiot. Tymczasem stosownie do art. 40 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Oznacza to, że Rada – we wskazanym fragmencie uchwały – bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, przekazała innemu organowi kompetencję do dookreślenia wskazanych zasad i naruszyła art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jako, że rada gminy – zgodnie z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP – ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, musi również przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę i nie może przekazywać innemu podmiotowi prawa do ustanawiania norm w zakresie spraw należących do jej kompetencji prawodawczych bez wyrażonej podstawy prawnej.

Po trzecie, użyte sformułowanie „członkowie najbliższej rodziny” nie jest pojęciem ostrym. Nie można jednoznacznie wskazać, czy pokrywa się ono z katalogiem osób uprawnionych do pochówku wskazanym w art. 10 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Nawet jednak, jeśli przyjąć, że tak jest, to i tak pojęcie to stanowi ograniczenie katalogu osób wskazywanych art. 10 ust. 1 – nie obejmuje bowiem tych, którzy dobrowolnie zobowiążą się do pochowania zmarłego i którzy ze względu na łączące ich ze zmarłym relacje mają również prawo do czczenia jego pamięci. Nie można wszak odmówić prawa do pochowania zmarłego, w przypadku braku najbliższej rodziny, innym osobom które się do tego dobrowolnie zobowiążą. W sytuacji, gdy są one mieszkańcami gminy, a ze względu na cześć dla zmarłego, chciałyby także podjąć się opieki nad jego grobem, nie można również ograniczać możliwości pochowania zmarłego na terenie cmentarza komunalnego w gminie, której mieszkańcem jest osoba chcąca opiekować się grobem.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym konieczne jest by zawarte w niej regulacje spełniały warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Wskazywał on ponadto, jako wymóg zgodności aktu z zasadami prawidłowej legislacji, koherentność przepisów. Trybunał Konstytucyjny uzasadniał, że „nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. [...] Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane” (wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04, LEX nr 155504). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP ustanawiający zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której one wynikają.

Konieczne jest także podkreślenie, że § 1 ust. 2 uchwały jest wadliwy nie tylko ze względu na to, że ustalone w nim reguły mają funkcjonować na zasadzie niedookreślonego wyjątku, ale także przez wzgląd na to,

iż także te wyjątki nie pozwalają na realizację prawa do sprawienia pochówku wszystkim ustawowo do tego uprawnionym.

Odwoływanie się do „zapisu ostatniej woli zmarłego” również nie jest prawidłowe i wprowadzona w § 1 ust. 2 norma pozwalająca na pochówek w drodze wyjątku wynikającego z „zapisu ostatniej woli zmarłego” nie może zostać zaakceptowana. Co prawda ostatnia wola zmarłego może i powinna być uwzględniana przy określaniu miejsca pochówku, jednak jest ona prawnie irrelevantna (ma ona charakter prawnie obojętnego życzenia), a ponadto może być wyrażona w dowolny sposób. Z uwagi na fakt, że wola taka nie ma charakteru prawnego, a jej wyrażanie nie jest czynnością prawną, nie została dla niej określona żadna forma, a ponadto – również w dowolnie wyrażonej formie – możliwa jest zmiana tej woli (porównaj: P. Książak, W. Robaczyński, *loc. cit.*).

Całość wskazanych wadliwości przesądza jednoznacznie, że regulacja § 1 ust. 2 uchwały nie konwaliduje wadliwości zawartych w § 1 ust. 1 uchwały. Ze względu na to, że sama zawiera liczne uchybienia legislacyjne mające cechy istotnego naruszenia prawa i funkcjonuje w ścisłym związku z regulacją § 1 ust. 1 uchwały konieczne jest stwierdzenie jej nieważności.

**II.** W § 2 uchwały, została wprowadzona regulacja dotycząca płat cmentarnych, będąca delegacją kompetencji prawodawczych na rzecz organu wykonawczego gminy:

„§ 2. 1. Do ustalenia wysokości opłat za użytkowanie grobów, rezerwację miejsca na groby i grobowce, usługi pogrzebowej i korzystania z urządzeń cmentarza komunalnego (opłat cmentarnych) upoważnia się Burmistrza.

2. Burmistrz może dokonywać zmian w wysokości opłat, o których mowa w ust. 1, w okresach nie krótszych niż 1 rok”.

Takie postanowienia znajdują swoją podstawę prawną w art. 4 ust. 2 w związku 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, które to przepisy pozwalają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego powierzyć organowi wykonawczemu tej jednostki uprawnienia do postanowienia 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 ocenie Organu Nadzoru wskazana regulacja stanowi materię prawa wewnętrznego, co potwierdza również orzecznictwo sądowe (porównaj: wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001 r., SA/Wr 1415/01, LEX nr 51440; wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., II OSK 138/05, LEX nr 201433; wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., II GSK 273/09, LEX nr 596707; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., II GSK 1103/08, CBOSA). Taka ocena wymusza stwierdzenie, że umieszczając w przedmiotowej uchwale kwestionowane przepisy, Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju wprowadziła do aktu powszechnie obowiązującego przepisy prawa wewnętrznego. Przemieszczenie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w ramach jednego aktu stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Narusza także wskazywane wyżej wymogi, co do poprawności, precyzyjności i jasności aktu. Wskazywana wadliwość może powodować trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów. Nie można wskazać, czy akt adresowany jest do nieokreślonego bliżej kręgu adresatów, czy też do organu wykonawczego gminy (tu: Burmistrza). W konsekwencji może to prowadzić do niezamierzonych przez prawodawcę, trudnych do przewidzenia następstw. Ponadto, zgodnie z dyrektywą § 115 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908): w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 załącznika: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika reguła „jedno upoważnienie – jeden akt wykonawczy” znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał będących prawem miejscowym.

Zabiegi legislacyjne polegające na łączeniu w jednym akcie prawa powszechnie obowiązującego z prawem wewnętrznym należy z wyżej wymienionych względów uznawać za istotne naruszenie prawa. Powoduje to konieczność stwierdzenia nieważności § 2 uchwały.

**III.** W § 4 wskazano, że „Cennik opłat cmentarnych, o których mowa w § 2 oraz treść przepisów porządkowych, o których mowa w § 3, winny być w sposób ciągły obwieszane na tablicy ogłoszeń przy bramie cmentarza komunalnego”.

Po pierwsze, ze względu na stwierdzenie nieważności § 2, powyższe postanowienie uchwały – w zakresie w jakim pozostaje w funkcjonalnym związku z § 2, którego nieważność została stwierdzona niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym – jest również nieważne.

Należy jednak wskazać – i to po drugie – że wskazana regulacja wkracza w sferę zarządu cmentarzem komunalnym. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, „utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony”. Oznacza to, że wskazany przepis przekracza kompetencję prawodawczą wynikającą z powołanych przez Radę w podstawie prawnej uchwały przepisów. O tym czy i w jakiej formie oraz w jakim czasie na tablicy ogłoszeń cmentarza komunalnego będzie znajdował się cennik opłat i treść przepisów porządkowych może zdecydować tylko organ wykonawczy gminy.

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju, ustanawiając kwestionowany przepis, wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy, co zawsze należy traktować jako istotne naruszenie prawa powodujące stwierdzenie nieważności przepisu.

**IV.** Ze względu na stwierdzenie nieważności § 1, § 2 i § 4 uchwały konieczne było stwierdzenie nieważności tytułu uchwały we fragmencie „zasad dokonywania pochówku na cmentarzu komunalnym w Szczawnie-Zdroju oraz w sprawie opłat za usługi cmentarne i”, który to fragment byłby dezinformujący dla adresatów aktu. Przedmiotowa uchwała – po wyeliminowaniu nieważnych przepisów – obejmuje swym zakresem wyłącznie przepisy porządkowe.

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:  
*A. M. Skorupa*