



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 grudnia 2017 r.

Poz. 5550

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.40.20.2017.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875),

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały nr 367.XLV.2017 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia cennika opłat za miejsca cmentarne na cmentarzach komunalnych w Jeleniej Górze oraz punktów 1.5-1.11, 2, 3 i 5 załącznika do tej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry, powołując się na art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827), w związku z art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 28 listopada 2017 r. uchwałę w sprawie wprowadzenia cennika opłat za miejsca cmentarne na cmentarzach komunalnych w Jeleniej Górze – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 grudnia 2017 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

- § 4 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 168 § 1 w związku z art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1366 ze zm.) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), poprzez wskazanie, że uchwała nr 164.XIX.2011 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 22 listopada 2011 r. utraci moc po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały nr 367.XLV.2017, podczas gdy uchwała ta jest już uchwałą nieobowiązującą;
- punkty 1.5-1.11, 2, 3 i 5 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1-4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2017 r. poz. 712), poprzez ustalenie opłat, które na mocy ustawy nie mogą być pobierane.

1. Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2017 r., II OSK 27/16, oddalono skargę kasacyjną na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 października 2015 r., III SA/Wr 361/15, którym to wyrokiem stwierdzono, że uchwała nr 164.XIX.2011 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia cennika opłat za miejsca cmentarne na cmentarzach komunalnych w Jeleniej Górze została wydana z naruszeniem prawa, a tym samym z dniem 7 września 2017 r. uchwała ta została wyeliminowana z obrotu prawnego.

Tymczasem, w § 4 uchwały wskazano: „Traci moc Uchwała Nr 164.XIX.2011 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 22 listopada 2011 roku w sprawie wprowadzenia cennika opłat za miejsca cmentarne na cmentarzach komunalnych w Jeleniej Górze”. Uwzględniając § 5 uchwały, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, należy przyjąć, że Rada Miejska Jeleniej Góry zamierzała wyeliminować uchwałę

nr 164.XIX.2011 z obrotu prawnego dopiero po 14 dniach od wejścia w życie kwestionowanej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym uchwały.

Przyjęcie w kwestionowanej uchwale, że uchwała nr 164.XIX.2011 przestanie obowiązywać z datą nabrania mocy obowiązującej przez uchwałę 367.XLV.2017 w sposób istotny narusza art. 168 § 1 w związku z art. 170 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz, będącą elementem zasad demokratycznego państwa prawnego, zasadę prawidłowej legislacji, a zatem art. 2 Konstytucji RP.

Na mocy powołanego art. 168 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy, z kolei art. 170 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Rada Miejska Jeleniej Góry nie może zatem abstrahować od treści orzeczeń sądów administracyjnych i sugerować, że pomiędzy uchwałą nr 164.XIX.2011, a uchwałą 367.XLV.2017 istnieje ciągłość mocy obowiązującej, podczas gdy pomiędzy dniem 7 września 2017 r. a datą wejścia w życie uchwały 367.XLV.2017 w Jeleniej Górze nie obowiązuje uchwała stanowiąca podstawę prawną do pobierania opłat za miejsca cmentarne na cmentarzach komunalnych.

Powyższe oznacza, że § 4 uchwały wprowadza w błąd jej adresatów, bezpośrednio naruszając przez to art. 2 Konstytucji RP. Rada Miejska Jeleniej Góry nie mogła postanowić o utracie mocy obowiązującej przez uchwałę, która takiej mocy obowiązującej nie posiada. Z tego względu konieczne jest uznanie, że § 4 uchwały w sposób istotny narusza prawo.

2. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827), 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. Przepisami, jakich obowiązany jest przestrzegać organ stanowiący są jednak regulacje zawarte w art. 7 ust. 1-4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

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 uiści 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, których istnienie nie jest związane z jakimkolwiek ograniczeniem czasowym,

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, prawo naruszają wszystkie regulacje ustanawiające opłatę „przedłużającą ważność” grobu po dokonaniu pochówku urny (punkt 1.5-1.8 załącznika do uchwały) oraz przewidujące czasowy charakter opłaty za grób murowany wieloosobowy (punkt 1.9-1.11, 2 i 3 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. 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 20, 50, czy 100 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. Organ stanowiący gminy może zatem wprowadzić opłaty za groby murowane służące do pochowania więcej niż jednej osoby oraz za pochowanie urn, ale opłaty te nie mogą być ograniczone czasowo, tak jak to ustanowiono w zakwestionowanych fragmentach uchwały.

Należy podkreślić, że Wojewoda Dolnośląski nie kwestionuje możliwości przedłużenia okresu, na jaki ustalona może być opłata. W tym zakresie należy bowiem przyjąć, że art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zawiera normę semiimperatywną, co oznacza, że wskazany w niej okres 20 letni może być zmieniony, z tym, że zmiana ta może polegać tylko na wydłużeniu tego okresu, natomiast nie można skrócić okresu 20 letniego, albowiem okres ten zapewnia ustawowy minimalny czas ochrony grobu przed ponownym użyciem. Co jednak istotne art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie ma zastosowania do grobów murowanych służących do pochowania więcej niż jednej osoby oraz za chowania urn. Tym samym organ stanowiący gminy może przedłużać ustawowy okres 20 letni, ale tylko w odniesieniu do opłat przy których okres ten w ogóle obowiązuje. W uchwale zastosowano zaś 50 i 100 letni okres ważności opłaty w odniesieniu do tych opłat, które mają charakter bezterminowy, a zatem postanowiono w sposób sprzeczny z ustawą i ze szkodą dla adresatów uchwały.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności tych punktów jest wyeliminowanie z uchwały podstaw prawnych do pobierania opłaty za pochowanie w innym grobie niż groby ziemne.

Po drugie, art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w sposób jednoznaczny stanowi, że po upływie lat 20 od pochowania ponowne użycie grobu nie może nastąpić, jeżeli jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiszcza opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Nie ma zatem podstawy do tego by regulować odrębną opłatę za „przedłużenie” prawa do utrzymania miejsca na cmentarzu. Przyjęcie, jak to zrobiono w kwestionowanej uchwale (pkt 5 załącznika do uchwały), innych, wyższych opłat towarzyszących zastrzeżeniu przeciw ponownemu użyciu grobu bezpośrednio sprzeciwia się regulacji ustawowej. Dla skutecznego skorzystania z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, do czego prawo ma każdy, konieczne jest wniesienie opłaty jak za pochowanie, a nie jakiegokolwiek innej. Tym samym istotnie naruszające prawo są wskazane wyżej regulacje, zawarte w punkt 5 załącznika do uchwały, które przewidują wyższą niż za pochowanie (za miejsce) opłatę za przedłużenie prawa do utrzymania miejsca na cmentarzu.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności tego punktu jest stosowanie do „przedłużania prawa do grobu”, a więc składania zastrzeżenia przeciwko ponownemu użyciu grobu opłat określonych w punktach 1.1-1.4 załącznika do 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:
P. Hreniak