



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 grudnia 2023 r.

Poz. 6760

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.4.14.2023.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 grudnia 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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „po uzyskaniu zgody przez zarządcę cmentarzy komunalnych w Bogatyni (dotyczące na wjazd pojazdem wraz z kierowcą)”, § 5 ust. 5, § 5 ust. 7-12 oraz § 10 załącznika do uchwały nr CXX/752/23 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 6 listopada 2023 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bogatyni, na sesji w dniu 6 listopada 2023 r., wskazując jako podstawę prawną art. 7 ust. 1 pkt 13 i art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 887 ze zm., dalej: ustawa) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) podjęła uchwałę nr CXX/752/23 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 8 listopada 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 3 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „po uzyskaniu zgody przez zarządcę cmentarzy komunalnych w Bogatyni (dotyczące na wjazd pojazdem wraz z kierowcą)” załącznika do uchwały nr CXX/752/23 z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na przyznaniu zarządcy cmentarza kompetencji do wydawania zgód na wjazd na teren cmentarza,
- § 5 ust. 5 załącznika do uchwały nr CXX/752/23 z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 w zw. z ust. 3 o cmentarzach i chowaniu zmarłych, polegającym na przesądzeniu o konieczności uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy w odniesieniu do grobów, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy;
- § 5 ust. 7-12 oraz § 10 załącznika do uchwały nr CXX/752/23 z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

I

W § 3 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały Rada Miejska w Bogatyni postanowiła, że zakaz wjazdu na cmentarz nie dotyczy „osób powyżej 75 roku życia po uzyskaniu zgody przez zarządcę cmentarzy komunalnych w Bogatyni (dotyczące na wjazd pojazdem wraz z kierowcą) oraz osób z niepełnosprawnościami”.

Oceniając legalność wyżej zacytowanego przepisu w pierwszej kolejności wskazać należy, że pomimo jego błędnego sformułowania pod względem językowym nie może być wątpliwości, że analizowany ustęp pozwala na wjazd na teren cmentarza osobom powyżej 75 życia pod warunkiem uzyskania zgody zarządcy cmentarza. Należy podkreślić, że realizując wynikającą z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym kompetencję do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej organ stanowiący gminny jest zobowiązany do sformułowania ich w sposób kompleksowy. W odniesieniu do kwestii możliwości wjazdu na teren cmentarza Rada Miejska w Bogatyni była zatem zobowiązana do określenia jednoznacznych, obiektywnych kryteriów wskazujących podmioty uprawnione do wjazdu na teren cmentarzy komunalnych. Regulacja w tym zakresie nie może być dookreślana na etapie wykonywania uchwały przez zarządcę. Organ nadzoru zwraca uwagę, że § 3 ust. 2 pkt 4 uchwały został sformułowany w taki sposób, że ewentualne wydanie zgody przez zarządcę ma charakter dyskrecjonalny, a spełnienie kryterium wiekowego określonego w uchwale nie daje gwarancji jej uzyskania. To ostatecznie zarządca cmentarza jest władny by zdecydować czy wyrazić zgodę na wjazd osoby powyżej 75 roku życia na teren cmentarza. W przedmiotowym przypadku Rada była zobligowana do określenia jednoznacznych kryteriów wjazdu na teren cmentarza, a rolą zarządcy powinno być wyłącznie ich zastosowanie. Mając to na względzie należy uznać, że przedmiotowa regulacja we fragmencie w jakim odnosi się do osób powyżej 75 roku życia w sposób istotny narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, co musi w konsekwencji prowadzić do stwierdzenia jej nieważności przez organ nadzoru.

II

Zgodnie z § 5 ust. 5 załącznika do uchwały „przedłużenia prawa pod miejsce pod grób na dalszy okres wymaga ponownego uiszczenia opłaty. Uiszczenie opłaty może nastąpić przed upływem obowiązującego terminu”, Materia będąca przedmiotem zacytowanego ustępu została uregulowana przez ustawodawcę w art. 7 ust. 1-3 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 uiszcza 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). Powyższe oznacza, że minimalne, dwudziestoletnie okresy obowiązywania zakazu ponownego użycia grobu nie dotyczą wielomiejscowych grobów murowanych oraz chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Z uwagi na wyłączenie zastosowania art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w stosunku 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, uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty.

Oceniając legalność § 5 ust. 5 załącznika do uchwały stwierdzić należy, że w treści analizowanego Regulaminu, w kontekście konieczności wnoszenia ponownej opłaty, o której mowa w art. 7 ustawy nie uwzględniono odmiennego stanu prawnego odnoszącego się 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. W tych przypadkach opłata z tytułu pochowania jest bezterminowa, a zatem nie można żądać ponownego jej uiszczenia.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że § 5 ust. 5 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 w zw. z ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, co skutkować musi stwierdzeniem nieważności przedmiotowego ustępu.

III

Mocą § 5 ust. 7-12 załącznika do uchwały Rada Miejska w Bogatyni uregulowała procedurę likwidacji grobu. Zgodnie z wyżej wskazanymi przepisami: likwidacja grobu następuje w przypadku nieprzedłużenia prawa do grobu na kolejne 20 lat, szczątki ze zlikwidowanych grobów zostają opisane i złożone w ossarium (zbiorowej mogile), z przebiegu czynności związanych z likwidacją grobu Zarządca sporządza dokumentację,

miejsce po zlikwidowanym grobie przeznaczają się do ponownego pochówku, zarządca nie zwraca kosztów za usunięty nagrobek, z czynności związanych z likwidacją grobu administracja cmentarza sporządza protokół. W § 10 załącznika do uchwały określono natomiast zasady dokonywania ekshumacji, wskazując na czyj wniosek może ona zostać dokonana (ust. 1), sformułowano ograniczenia w możliwości ekshumacji zwłok osób zmarłych na choroby zakaźne (ust. 2) oraz wskazano sposób postępowania z miejscem pochówku po ekshumacji (ust. 3).

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego takie regulacje nie mieszczą się w ramach upoważnienia do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że na podstawie tejże ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Należy zwrócić uwagę, że analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Na jej podstawie powinny być określone prawa i obowiązki podmiotów korzystających z cmentarza. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2018 roku (sygn. II OSK 675/18) wskazał, że "pojęcie zasady korzystania jest natomiast sformułowaniem wielce przedmiotowym. Obejmować może bowiem zarówno nakazy - np. chodzenia po alejkach parkowych, jak też zakazy - np. jazdy na rowerach, spożywania, handlu obnośnego, czy wprowadzania psów." Podobnie w wyroku z dnia 6 czerwca 2017 roku Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. II OSK 2529/16) wskazał, że "użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy pojęcie zasady i tryb korzystania przewiduje kompetencję organu gminy do formułowania norm abstrakcyjnych ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urzędzeń użyteczności i zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich. Pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt IIA/Go 170/10).

W zakresie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieszczą się zatem postanowienia, które dotyczą „procedury” likwidacji grobu oraz przeprowadzania ekshumacji.

Należy podkreślić, że bez względu na ocenę celowości podejmowanej regulacji organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jak każdy organ władzy publicznej, zobowiązany jest do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Oderwanie działania organu władzy publicznej od wyznaczonych mu ram prawnych prowadzi do naruszenia zasady państwa prawnego, będącej fundamentem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 Konstytucji RP). Skoro ustawodawca nie umocował organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do wprowadzania norm prawa miejscowego, odnoszących się do likwidacji grobów oraz przeprowadzania ekshumacji zwłok i szczątków ludzkich konieczne było stwierdzenie nieważności tych przepisów.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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:
Jarosław Obremski