



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 3421

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.261.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 lipca 2024 r.

Na podstawie 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 609 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Gminy Rokietnica Nr III/20/2024 z dnia 27 czerwca 2024r. w sprawie uchwalenia cennika opłat za korzystanie Cmentarza Komunalnego w Rokietnicy

Uzasadnienie

Rada Gminy Rokietnica na sesji w dniu 27 czerwca 2024r. podjęła uchwałę Nr III/20/2024 w sprawie uchwalenia cennika opłat za korzystanie Cmentarza Komunalnego w Rokietnicy. W załączniku do ww. uchwały Rada uchwaliła cennik opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Rokietnicy.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021r. poz. 679), art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024r. poz. 576) i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.). Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 2 lipca 2024r. Badając niniejszy akt organ nadzoru stwierdził, że narusza on obowiązujące przepisy prawa i w dniu 12 lipca 2024r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

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. Ustawa o gospodarce komunalnej zawiera zatem ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jej podstawie opłat za korzystanie z komunalnych urządzeń użyteczności publicznej. Ustawa ta ma jednak zastosowanie o tyle, o ile inna ustawa nie określi zakresu opłat pobieranych na podstawie tych odrębnych przepisów. Takie odrębne przepisy zawiera ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024r. poz. 576) stanowiąca *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej. Stosownie zaś do art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20. Art. 7 ust. 2 stanowi, że 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. W ust. 3 tego artykułu stwierdzono, iż 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. Z kolei w ust. 4 ustawodawca przewidział, iż dozwolone są umowy, przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania.

Zdaniem organu nadzoru ustawowo wyznaczony został zatem dwudziestoletni okres, w którym obowiązuje zakaz dokonywania ponownego pochówku w grobach innych niż murowane oraz w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok jednej osoby. Po upływie tego okresu możliwe jest dokonanie zastrzeżenia, którego skuteczność obwarowana jest uiszczeniem opłaty za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to może być ponawiane. Możliwe jest również 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 wielomiejskowych 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.

Tymczasem w załączniku do niniejszej uchwały Rada Gminy Rokietnica w Tabeli poz. 2 ustaliła opłaty na okres 25 lat: za grób murowany dwumiejscowy w pionie (lit. b), grób murowany trzymiejscowy w pionie (lit. c), grób murowany czteromiejscowy - 2 w pionie i 2 w poziomie (lit. d), grób murowany na jedną urnę (lit. e). Natomiast w Tabeli poz. 3 lit. c Rada określiła opłatę za przedłużenie użytkowania grobu murowanego na dalszy okres 25 lat w wysokości 400,00 zł. Opłata ta jest jednakowa dla wszystkich grobów murowanych, a więc grobów murowanych wielomiejskowych i przeznaczonych do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, o których mowa w Tabeli poz. 2 lit b do lit. e.

Z przywołanych już wcześniej przepisów art. 7 ust. 1 - 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wynika, że chowanie zwłok w grobach murowanych wielomiejskowych i urn nie jest objęte 20-letnim limitem czasowym. Tym samym w odniesieniu do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, nie jest konieczne zachowanie okresu 20 lat dla pochowania następnych zwłok i po upływie lat 20 wnoszenie kolejnej opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 marca 2017r. sygn. akt I SA/Wa 294/17). Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Wr 810/14, który stwierdził, że cyt.: „z uwagi na wyłączenie zastosowania ust. 1 i ust. 2 art. 7 ustawy 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 (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 grudnia 2010r. sygn. akt I CSK 66/10).”

Zdaniem organu nadzoru przyjęte przedmiotową uchwałą wyżej wskazane rozwiązania naruszają w sposób istotny przepis art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ponieważ dopuszczają pobranie opłaty za grób murowany wielomiejskowy i grób murowany urnowy za okres 25 lat oraz przedłużenie użytkowania tych grobów na dalszy okres 25 lat, z obowiązkiem ponownego jej uiszczenia po jego upływie. Poza tym, w przypadku ponownego użycia grobu zgodnego z ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych, opłata ta nie może być pobierana ze względu na treść prawa nienaruszalności takiego grobu. Prawo to wiąże się bowiem z możliwością dokonywania zgodnych z prawem pochówków w tym grobie murowanym przez opłacony okres, a więc do 20 lat po wydaniu decyzji o zamknięciu cmentarza (art. 7 ust. 6 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

Dodatkowo informuję, że przytoczony w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie stanowi podstawy do uchwalenia cennika opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Rokietnicy. Cmentarze należą wprawdzie do kategorii gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jednakże użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia

ustalonego porządku zachowania się. Uprawnienie to nie obejmuje ustalania opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego.

Ustanawiając akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących. Stosownie bowiem do treści art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten określa zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemanie kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być zatem oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. W państwie demokratycznym w którym rządzi prawo, normy prawne muszą określać kompetencje, zadania i tryb postępowania organów administracji publicznej, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organ stanowiący realizując kompetencję musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. W doktrynie i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Powinny być one interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji organu w drodze analogii.

Mając powyższe na uwadze, należało stwierdzić nieważność uchwały Rady Gminy Rokietnica Nr III/20/2024 z dnia 27 czerwca 2024r. w sprawie uchwalenia cennika opłat za korzystanie Cmentarza Komunalnego w Rokietnicy w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru