



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 8 sierpnia 2024 r.

Poz. 3502

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.291.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 7 sierpnia 2024 r.

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

#### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

uchwały Rady Miejskiej w Jaworniku Polskim Nr 42/III/2024 z dnia 24 czerwca 2024r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych znajdujących się na terenie Miasta i Gminy w Jaworniku Polskim

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Jaworniku Polskim na sesji w dniu 24 czerwca 2024r. podjęła uchwałę Nr 42/III/2024 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych znajdujących się na terenie Miasta i Gminy w Jaworniku Polskim.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021r. poz. 679) oraz art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024r. poz. 576).

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 8 lipca 2024r. Badając niniejszy akt organ nadzoru stwierdził, że narusza on obowiązujące przepisy prawa i w dniu 2 sierpnia 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 stanowi zatem ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jej podstawie opłat za korzystanie z komunalnych urządzeń użyteczności publicznej. Akt ten 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 (Dz. U. z 2024r. poz. 576) zwana dalej „ustawą o cmentarzach” stanowiąca *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej. Stosownie do art. 7 ustawy o cmentarzach 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). Stosownie natomiast do ustępu 4 analizowanego artykułu ustawy o cmentarzach, dozwolone są umowy przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania.

Z przytoczonego wyżej przepisu art. 7 ustawy o cmentarzach wynika, że organ stanowiący może ustalać jedynie „opłaty za pochowanie zwłok”, a nie opłaty za: „wybieranie grobu przez grabarza cmentarza komunalnego” (§ 2 uchwały), czynności usługowe pochowania zwłok w grobowcu takie jak „zdjęcie płyty, umieszczenie trumny w grobowcu, założenia płyty” (§ 3 uchwały), wjazd pojazdami świadczącymi usługi wykonania nagrobków oraz usługi budowlane czy też kaucję za sprzątanie kaplicy cmentarnej (§ 4 ust. 1 i ust. 2 uchwały), czyli jakiegokolwiek opłaty związanej z prowadzeniem cmentarza (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2011r. sygn. akt II GSK 1022/10, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2010r. sygn. akt III SA/Kr 932/09 i z dnia 11 marca 2016r. sygn. akt III SA/Kr 1360/15). Wskazane regulacje uchwały pozostają w sprzeczności z art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy o cmentarzach, przez co nie mieszczą się w zakresie, w jakim organ gminy może wykonywać uprawnienia prawodawcze powierzone na mocy art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Powyższe spełnia przesłankę istotnego naruszenia prawa, uzasadniającego stwierdzenie nieważności ww. zapisów uchwały.

Z kolei ustalone w § 1 uchwały stawki opłat za udostępnienie terenu pod poszczególne groby budzą wątpliwości, gdyż nie wiadomo jakiego grobu one dotyczą. Można domniemywać, iż stawki opłat określone w § 1 ust. 1 do ust. 3 dotyczą grobów ziemnych, zaś w ust. 4 - grobów murowanych. Zdaniem organu nadzoru, regulując kwestie zawarte w § 1 uchwały, Rada Miejska zobligowana była uwzględnić przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. Nr 48, poz. 284), które definiują m.in. pojęcia „grobu ziemnego czy „grobu murowanego” (§ 2 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia). Poza tym nieprecyzyjnie określona została stawka opłaty za adaptację (przekształcenie) istniejącego grobu ziemnego na grób murowany (§ 1 ust. 5 uchwały) jako opłata „za zabudowę lub wymianę grobu zabudowy grobu miejsca wcześniej wykupionego”, ponieważ taka opłata z uwagi na użycie sformułowania: zabudowa lub wymiana zabudowy nie spełnia wymogów zawartych w ustawie o cmentarzach i z ww. powodów nie może być uznana przez organ nadzoru za opłatę za pochowanie zwłok. Jednocześnie należy wskazać, że brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia zwolnienia przez Radę Miejską z opłaty za udostępnienie terenu grób dziecięcy, o którym mowa w § 1 ust. 1 uchwały.

Podkreślenia wymaga, iż w przypadku grobu murowanego przeznaczonego do pochówku więcej niż jednej osoby zapisy § 1 uchwały pozostają w sprzeczności z art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy o cmentarzach, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Z przepisu art. 7 ust. 1 i 2 wynika bowiem, że co do zasady groby nie mogą być użyte do ponownego chowania przed upływem 20 lat, a po upływie tego okresu użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiszcza opłatę, przewidzianą za chowanie zwłok. Powyższe oznacza minimalny, dwudziestoletni okres obowiązywania zakazu ponownego użycia grobu. Odstępstwem od tego są jednak przypadki grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby oraz chowanie urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok (ust. 3 art. 7 ustawy o cmentarzach). Te kategorie są wyjęte z ogólnej zasady określonej w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach. W związku z tym uprawnieni do ww. grobów nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010r. sygn. akt I CSK 66/10, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 2017r. sygn. akt I SA/Wa 294/17 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Wr 810/14).

Dodatkowo informuję, że w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały błędnie przywołano art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, gdyż przepis ten stanowi delegację dla organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego do powierzenia uprawnień, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organom wykonawczym tych jednostek.

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 domniemania 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 uwzględnić 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.

Ponadto obowiązkiem lokalnego prawodawcy jest tworzenie norm prawnych w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, na co wskazuje również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002r. (sygn. akt K 24/00).

Mając powyższe na uwadze, należało stwierdzić nieważność uchwały Rady Miejskiej w Jaworniku Polskim Nr 42/III//2024 z dnia 24 czerwca 2024r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych znajdujących się na terenie Miasta i Gminy w Jaworniku Polskim 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  
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

**Magdalena Kryczka**