



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 lipca 2024 r.

Poz. 5214

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.587.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr III/21/2024 Rady Miejskiej Będzina z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Będzinie w części dotyczącej, w części określonej w:

1) § 1 LP. II pkt 3, 4 i 6, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako „u.g.k.”, w związku z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576);

2) § 3 jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

W dniu 12 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Będzinie podjęła uchwałę Nr III/21/2024 w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Będzinie, dalej jako „uchwała”.

W podstawie uchwały wskazano art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 czerwca 2024 r.

W trakcie badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. *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 orzecznictwie za bezsporną uznaje się przynależność cmentarzy komunalnych do kategorii obiektów użyteczności publicznej (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 września 2021 r., sygn. akt II SA/Go 591/21, publ. CBOSA). Uchwała zawiera katalog opłat, które mają być ponoszone przez podmioty korzystające z cmentarza komunalnego. Uwzględniając skutki, jakie wywołuje przedmiotowy akt, należy przyznać mu charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze gminy – aktu prawa miejscowego. Na jego podstawie dochodzi bowiem do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego. Wykonanie zadań przez organy gminy jest zatem uzależnione od poniesienia stosownej opłaty.

Wskazać należy, że z przepisów u.g.k. wynika ogólna kompetencja pozwalająca na ustanowienie na jej podstawie opłat za korzystanie z komunalnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ustawa ta znajdzie

zatem zastosowanie o tyle, o ile w danym przypadku nie będzie koniecznym sięgnięcie po przepisy szczególne. Co istotne, wspomniane przepisy odrębne zawiera ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych, dalej jako „u.c.c.z.”, stanowiąca *lex specialis* w stosunku do u.g.k. (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1360/15, publ. CBOSA). Ponadto, jak wskazał WSA w Gliwicach, podstawy do nałożenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych należy poszukiwać w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. w związku z art. 7 u.c.c.z. (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 890/15, publ. CBOSA).

Zgodnie z art. 7 ust. 1-3 u.c.c.z.:

1. *Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20.*

2. *Po upływie 20 lat 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.*

3. *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 powyższej regulacji wynika, że ograniczenia dotyczące ponownego użycia grobu nie mają zastosowania do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Tym samym uprawnieni do takiego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty. W tym wypadku zarządowi cmentarza nie przysługuje prawo dysponowania wolnymi miejscami ani przed ani po upływie 20 lat od pochowania, ani do pobierania kolejnej opłaty (por. wyrok SN z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 810/14, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 marca 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 111/23, wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1360/15, publ. CBOSA, czy też E. Darmorost [w:] *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 7.).

W konsekwencji rada gminy nie jest uprawniona do ustalania opłaty o charakterze czasowym w odniesieniu do grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby oraz w przypadku chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Jedynym ograniczeniem czasowym dopuszczalności dokonania pochówku w istniejącym grobie murowanym, wprowadzonym na podstawie art. 7 ust. 6 u.c.c.z., jest upływ terminu dwudziestu lat od wydania decyzji o zamknięciu cmentarza.

Tymczasem w § 1 LP. II uchwały przewidziano opłatę za przedłużenie prawa do miejsca pod grób ziemny urnowy w wysokości 400,00 zł (pkt 4.) oraz za przedłużenie prawa do miejsca pod grób murowany urnowy pojedynczy w wysokości 1000,00 zł (pkt 6.), co pozostaje w oczywistej sprzeczności z przepisem ar. 7 ust. 3 u.c.c.z.

Ponadto w § 1 LP. II pkt 3 uchwały ustalono opłatę za przedłużenie prawa do miejsca pod grób ziemny rodzinny, jednakże w § 1 LP. I nie wskazano opłaty za udostępnienie miejsca pod taki grób (wskazano tylko grób ziemny dziecka, grób ziemny pojedynczy i grób ziemny urnowy).

Również w § 1 LP. II ustalono, sprzecznie z art. 7 ust. 3 u.c.c.z., opłatę za przedłużenie prawa do miejsca pod grób murowany urnowy pojedynczy w wysokości 1.000 zł, natomiast w LP. I tegoż paragrafu nie ustalono opłaty za udostępnienie miejsca pod taki grób (tj. murowany urnowy pojedynczy). W §1 LP. I pkt 3 uchwały wymienia się jedynie grób ziemny urnowy (maksymalnie dwie urny), a w LP. I pkt 7 grób murowany urnowy (maksymalnie sześć urn). Regulacja ta jest więc niespójna i nielogiczna, a zatem sprzeczna z zasadami poprawnej legislacji.

W tym miejscu wskazać należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością

uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Jak wynika z powyższego, Rada przyjmując przedmiotową uchwałę nie wypełniła należycie przyznanej jej kompetencji, a zatem w sposób istotny naruszyła prawo.

Ponadto, w zawiadomieniu z dnia 3 lipca 2024 r. o wszczęciu postępowania nadzorczego w niniejszej sprawie organ nadzoru zakwestionował postanowienie § 3 uchwały, zgodnie z którym *Traci moc Uchwała Nr XXXII/336/2013 Rady Miejskiej Będzina z dnia 28 stycznia 2013 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego i urzędzeń znajdujących się na cmentarzu komunalnym*, gdyż uchwała ta, podjęta nie jako akt prawa miejscowego, lecz uchwała „zwykła” nie może być uchylona aktem prawa miejscowego.

Pismem z dnia 8 lipca 2024 r., WGK.7021.4.8.2024, Prezydent Miasta Będzina wyjaśnił, iż uchwała Rady Miejskiej Będzina nr XLIV/393/2017 z dnia 13.12.2017 r. uchylająca uchwałę Rady Miejskiej Będzina nr XXXII/336/2013 z dnia 28.01.2013 została wyeliminowana z obrotu prawnego na skutek prawomocnego wyroku WSA z dnia 5 sierpnia 2020 r. sygn. akt SA/GI 353/20, zatem uchwała z 2013 r. obowiązywała do dnia wejścia w życie uchwały z 2024 r. Organ nadzoru zaakceptował to wyjaśnienie.

Nie znajduje natomiast akceptacji organu nadzoru przedstawione w omawianym piśmie stanowisko Prezydenta Miasta Będzina jakoby nie był trafny argument, iż *niedopuszczalne jest uchylene aktem prawa miejscowego uchwały nieposiadającej takiego charakteru*. Zdaniem Prezydenta [...] *przepis uchylający jest częścią aktu normatywnego. W niniejszej sprawie takim aktem normatywnym jest nowa uchwała. Skoro [...] nowa uchwała powinna zostać uchwalona jako prawo miejscowe, a jej częścią musi być przepis uchylający dotychczas obowiązującą uchwałę, [...], to konsekwencją tego stanu rzeczy powinno być to, że przepis uchylający dotychczas obowiązującą uchwałę będzie stanowić część nowej uchwały. Zasadą jest to, że przepisy końcowe zawiera się w tym samym akcie prawnym, którego one dotyczą*.

Dodatkowo, zdaniem Prezydenta, nie jest przekonujący jedyny argument wskazany w zawiadomieniu na poparcie oceny prawnej, iż uchylene w uchwale podjętej jako prawo miejscowe dotychczas obowiązującej uchwały podjętej nie jako prawo miejscowe prowadzi do [...] *nieczytelności i stanu niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*.

Organ nadzoru podtrzymuje w tym zakresie stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, zgodnie z którym niedopuszczalna jest zmiana uchwały nie będącej aktem prawa miejscowego (tzw. uchwały zwykłej) uchwałą posiadającą charakter aktu prawa miejscowego. Zmiana uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała zmieniana weszła w życie; charakter prawny aktu zmieniającego jest obligatoryjnie taki sam, jak aktu zmienianego. Przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem zmiany uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest uchwała zwykła. Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innego w uchwale pierwotnej i innego w uchwale uchylającej powoduje, że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/21/2024 Rady Miejskiej Będzina z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Będzinie – w części wskazanej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**