



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1095.2023

Katowice, dnia 9 listopada 2023 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1077.LXXXI.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 14 września 2023 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta Częstochowy, w części określonej w:

- § 2 pkt 1 lit. c w zakresie wyrażenia "– na okres 20 lat", lit. d w zakresie wyrażenia "– na okres 20 lat", lit. f w zakresie wyrażenia "– na okres 20 lat" uchwały oraz § 2 pkt 4 uchwały w zakresie wyrażenia " po 20 latach do grobu ziemnego, murowanego," jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 887), dalej jako "u.c.c.z.",
- § 5 uchwały - jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 września 2023 roku Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę nr 1077.LXXXI.2023 w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta Częstochowa, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako: „u.g.k.”

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach w dniu 10 października 2023 r.

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.* Ponadto art. 4 ust. 2 u.g.k. stanowi, że *Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.* W orzecznictwie za bezsporną uznaje się przynależność cmentarzy komunalnych do kategorii obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 8 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 73/13). Należy podkreślić, że kwestionowana uchwała zawiera katalog opłat, które miałyby być ponoszone przez podmioty korzystające z cmentarza komunalnego. Tym samym Rada Miasta Częstochowy uregulowała jednostronnie materię dotyczącą rodzaju i wysokości opłat, co należy zakwalifikować jako obciążenie mieszkańców obowiązkami. Uwzględniając skutki jakie wywołuje przedmiotowy akt, należy przyznać mu charakter źródła prawa powszechnie

obowiązującego – 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, że ustawa o gospodarce komunalnej zawiera ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jej podstawie opłat za korzystanie z komunalnych urządzeń użyteczności publicznej, jednak znajduje ona zastosowanie o tyle, o ile inna ustawa nie określi zakresu opłat pobieranych na podstawie odrębnych przepisów. Takie odrębne przepisy zawiera ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych, dalej jako: „u.c.c.z.”, stanowiąca *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1360/15). Jak wskazał ponadto WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 11 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 890/15, 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.

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 brzmienia 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 tego 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 w grobie murowanym 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 Warszawie z dnia 24 marca 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 294/17, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 626/17, wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 3139/17, 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. 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.

W nawiązaniu do powyższych rozważań należy wskazać, że Rada Miasta Częstochowy w § 2 pkt 1 lit. c, d i f uchwały ustaliła opłatę za udostępnienie miejsca stałego grzebalnego na pochowanie zwłok w kolumbariach, w ścianie pamięci oraz w grobie urnowym ziemnym na okres 20 lat. Definicja legalna kolumbarium została zawarta w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284), dalej jako: „rozporządzenie”. Zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia przez pojęcie kolumbarium należy rozumieć *budowlę z niszami przeznaczonymi do składania urn*, zaś zgodnie z § 1 pkt 3 uchwały, przez niszę w kolumbarium należy rozumieć *niszę urnową stanowiącą jedno miejsce na jedną urnę w budowli z niszami przeznaczonymi do składania urn*. Jednocześnie na podstawie § 1 pkt 4 uchwały przez niszę w ścianie pamięci należy rozumieć *niszę urnową stanowiącą jedno miejsce na jedną urnę w budowli z niszami w kształcie ściany*. Przepis § 2 pkt 1 lit. f uchwały odnosi się do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok w grobie urnowym ziemnym. Zatem określenie czasookresu, na jaki jest pobierana opłata za udostępnienie miejsca stałego grzebalnego na pochowanie zwłok jest sprzeczne z

art. 7 ust. 3 u.c.c.z., bowiem dopuszcza pobranie opłaty za pochowanie urny na okres 20 lat, nadając ww. opłacie charakter czasowy.

W opinii organu nadzoru, jako istotne naruszenie prawa należy również zakwalifikować regulację zawartą w § 2 pkt 4 uchwały, która przewiduje opłatę aktualizacyjną za nienaruszalność przy kolejnym pochowaniu po 20 latach do miejsca w niszy w kolumbarium i w niszy w ścianie pamięci, przeznaczonych do pochowania nie więcej niż jednej osoby. W ocenie organu nadzoru w wyżej wskazanym zakresie Rada przekroczyła granice upoważnienia ustawowego. Należy podkreślić, że miejsca w niszy w kolumbarium i w noszy w ścianie pamięci, na mocy art. 7 ust. 3 u.c.c.z. są wyłączone spod zakresu stosowania art. 7 ust. 2 u.c.c.z. Tym samym uiszczenie opłaty w stosunku w wyżej wymienionych miejsc pochowania zwłok (szczątków ludzkich powstałych w wyniku spopielenia zwłok), o której mowa w § 2 pkt 1 lit. c lub lit. d uchwały powinno mieć charakter bezterminowy, a tym samym po upływie 20 lat od jej uiszczenia nie ma podstaw do wnoszenia opłaty aktualizacyjnej.

Dodatkowo należy wskazać na wadliwość § 5 uchwały, który stanowi, że *Traci moc uchwała Nr 1035.LXXVIII.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta Częstochowy*. Uchwała, o której mowa w tym przepisie, została podjęta jako akt zwykły, nie zawierała ona zatem regulacji, dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylene aktem prawa miejscowego uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylene uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała uchylająca weszła w życie. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest podjęcie nowej, odrębnej uchwały (zwykłej), której przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu uchwały. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylene tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i chaos w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze. Zakwestionowana regulacja uchwały narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej, odnosi się do nich także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem*

Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane uchybienie 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 w ogóle 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/Ol 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 1077.LXXXI.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 14 września 2023 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta Częstochowy - w części określonej 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego