



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 lutego 2022 r.

Poz. 636

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.110.1.2022.MM3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lutego 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372),

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 pkt 1 tiret 5, § 1 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „na 20 lat” oraz § 1 ust. 3 uchwały nr XVI/133/2021 Rady Miejskiej Polanicy-Zdroju z dnia 29 grudnia 2021 roku w sprawie ustalenia opłat cmentarnych.

Uzasadnienie

Rada Miejska Polanicy-Zdroju na sesji w dniu 29 grudnia 2021 roku podjęła uchwałę nr XVI/133/2021 w sprawie ustalenia opłat cmentarnych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 stycznia 2022 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- § 1 ust. 1 pkt 1 tiret 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947), polegającym na ustaleniu opłaty za przedłużenie miejsca pod grób ziemny mały w kwocie wyższej niż opłata za pochowanie zwłok w takim grobie,
- § 1 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „na 20 lat” uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, polegającym na ustaleniu opłaty czasowej za chowanie urn,
- § 1 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. 679) w związku z art. 7 ust. 1-4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego poprzez ustalenie opłat za dochowanie zwłok, które na mocy ustawy nie mogą być pobierane.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku 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.

Zgodnie z 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 jakakolwiek 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, że 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.

Ustawowo wyznaczony został zatem dwudziestoletni okres, w którym obowiązuje zakaz dokonywania ponownego pochówku w grobach innych niż murowane przeznaczone do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, który nie dotyczy chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Po upływie tego okresu możliwe jest dokonanie zastrzeżenia, którego skuteczność obwarowana jest uiszczeniem opłaty za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to może być ponawiane. Możliwe jest także 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 wielomiejscowych 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.

Z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wynika, że ponowne użycie grobu po upływie 20 lat od pochówku nie może nastąpić w przypadku zgłoszenia zastrzeżenia i uiszczenia opłaty, przewidzianej „za pochowanie zwłok”.

W § 1 ust. 1 pkt 1 tiret 5 uchwały postanowiono, że opłata za przedłużenie miejsca pod grób ziemny na następne 20 lat wynosi 600 zł. Tymczasem z § 1 ust. 1 pkt 1 tiret 1 uchwały wynika, że opłata za miejsce pod grób ziemny mały (wymiary 80 cm x 120 cm), bez prawa murowania, wynosi 500 zł. Zatem w przypadku takiego grobu, opłata za przedłużenie miejsca na kolejne 20 lat jest sprzeczna z brzmieniem art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ponieważ przewiduje za przedłużenie, inną, wyższą opłatę niż za pochowanie zwłok. W ocenie organu nadzoru, z uwagi na oczywistą sprzeczność z treścią przepisu ustawy stanowi to istotne naruszenie prawa. Warto również zauważyć w kontekście powyższego przepisu ustawy, że ustalona odpłatność za przedłużenie grobu ziemnego nie jest spójna z opłatą za pochowanie zwłok w grobach wymienionych w § 1 ust. 1 pkt 1 tiret 3 i 4.

Ponadto, z przywołanych już wcześniej przepisów art. 7 ust. 1-3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wynika, że chowanie urn nie jest objęte 20-letnim limitem czasowym, co oznacza, że raz udostępnione miejsce pod urnę pozostaje do dyspozycji korzystającego co do zasady bezterminowo.

Tymczasem w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały postanowiono – regulując kwestię miejsca pod grób urnowy – że udostępnienie miejsca pod taki grób ziemny, bez prawa murowania, następuje na okres 20 lat. Przyjęte uchwałą rozwiązanie jest zatem sprzeczne z art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ponieważ dopuszcza pobranie opłaty za grób urnowy ziemny na okres 20 lat, z obowiązkiem ponownego jej uiszczenia po jego upływie.

W kontekście opłat za chowanie urn, trzeba zauważyć, że uchwała nie może przewidywać, że opłata za udostępnienie miejsca do wykonania pochówku będzie terminowa, a więc jak w przedmiotowym przypadku na okres 20 lat. Jedynym ustawowym ograniczeniem dopuszczalności dokonania pochówku w takim grobie jest upływ, wynikającego z art. 7 ust. 6 ustawy, terminu dwudziestu lat od wydania decyzji o zamknięciu cmentarza. Organ stanowiący gminy może zatem wprowadzić opłaty za pochowanie urn, ale opłaty te nie mogą być ograniczone czasowo. Ponadto należy wyjaśnić, że o ile opłatę za rezerwację pod grób urnowy można ustalić jako opłatę terminową, o tyle nie jest możliwe ustalenie opłaty za przedłużenie nienaruszalności takiego grobu. Opłata ta jest bezterminowa, a zatem nie można jej wznowić po upływie 20 lat i żądać ponownego jej uiszczenia.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 626/17, gdzie wskazano: (...) Zgodnie z art. 7 ust. 1 – 3 u.c.ch.z. 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). Konsekwencją powyższych przepisów jest fakt, że 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

oraz – po upływie lat 20 wnoszenie kolejnej opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 marca 2017 r. sygn. akt I SA/Wa 294/17).

Ponadto, tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 lutego 2015 r. (sygn. akt III SA/Wr 810/14) – (...) Jak prawidłowo zauważył organ nadzoru, 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 2010 r., I CSK 66/10).

Z kolei, w § 1 ust. 3 uchwały przewidziano opłatę „za każde dochowanie zwłok lub szczątków do istniejącego grobu ziemnego, murowanego lub urnowego”. Takie ustalenie tej opłaty jest sprzeczne z prawem. W odniesieniu do grobów ziemnych oraz grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok jednej osoby „dochowanie” kolejnej osoby w okresie 20-letnim od dokonania pochówku, a więc ponowne użycie grobu, jest sprzeczne z art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Z kolei w odniesieniu do grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby oraz grobów przeznaczonych do chowania urn, a więc w przypadku ponownego użycia grobu zgodnego z ustawą, opłata 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 przez opłacony okres, a więc do 20 lat po wydaniu decyzji o zamknięciu cmentarza (art. 7 ust. 6 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

Wobec powyższego, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi 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