



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

ust. 1 pkt 5 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXVI/166/20 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 26 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarzy komunalnych oraz ustalenia cennika opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych, stanowiących mienie Gminy Miejskiej Kamienna Góra.

Uzasadnienie

Rada Miasta Kamienna Góra na sesji w dniu 26 sierpnia 2020 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.), podjęła uchwałę Nr XXVI/166/20 w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarzy komunalnych oraz ustalenia cennika opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych, stanowiących mienie Gminy Miejskiej Kamienna Góra, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 września 2020 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie ust. 1 pkt 5 jej załącznika Nr 2 z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.) w związku art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1473), polegającym na nieuwzględnieniu, że oplata za pochowanie urny w grobie ziemnym urnowym ma charakter jednorazowy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. 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. W oparciu o tę podstawę prawną organ stanowiący gminy może uregulować wysokość opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego. Przepisami, jakich obowiązany jest przestrzegać organ stanowiący są jednak regulacje zawarte w art. 7 ust. 1 -4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

W art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wprowadzono zasadę, zgodnie z którą 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). Ustawodawca dopuszcza przy tym zawieranie umów, przedłużających termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania (ust. 4).

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.

Powyższe regulacje powinny zostać uwzględnione przy ustalaniu przez organ stanowiący cennika opłat obowiązującego na cmentarzach komunalnych, stanowiących mienie Gminy Miejskiej Kamienna Góra. Tymczasem Rada Miasta Kamienna Góra, przepisem ust. 1 pkt 5 załącznika Nr 2 do uchwały, ustaliła opłatę na okres 20 lat za miejsce w grobie ziemnym urnowym. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego regulacja ta w sposób istotny narusza przepisy prawa.

W kontekście opłat za chowanie urn, trzeba zauważyć, że z uwagi na wyłączenie zastosowania art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych względem 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. Tym samym uchwała nie może przewidywać wobec grobów przeznaczonych do chowania urn, że opłata za udostępnienie miejsca do wykonania pochówku będzie terminowa

Z brzmienia przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wynika więc, że opłata za chowanie urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok – ma charakter jednorazowy i nie można wymagać jej „odnawiania”. Nie ma przy tym znaczenia czy chowanie urn następuje do grobu ziemnego czy murowanego. Zasada jednorazowości opłaty ma zastosowanie do wszystkich rodzajów grobów urnowych. Językowe brzmienie przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie pozwala uznać, że jednorazowa opłata dotyczy tylko grobów urnowych murowanych, a w stosunku do grobów urnowych ziemnych opłatę można odnowić po upływie 20 lat (w takim przypadku ustawodawca w inny sposób sformułowałby przedmiotowy przepis).

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/OI 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 uiszcza 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 Poznaniu w wyroku z dnia 15 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 787/19; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 marca 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 294/17; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1360/15).

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). Tym samym zarządzenie nie może przewidywać wobec grobów, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy, że opłata za udostępnienie miejsca do wykonania pochówku będzie terminowa – na 20 lat, tak jak to postanowiono w ust. 1 pkt 2 lit. b-c, e-h załącznika nr 1 do zarządzenia”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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