



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 26 lipca 2021 r.

Poz. 2957

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.267.2021 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 22 lipca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXI/197/21 Rady Gminy Piecki** z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie zamknięcia cmentarzy komunalnych w części dotyczącej § 3.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Piecki, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 13 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1947 z późn. zm.), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mrągowie postanowiła o zamknięciu cmentarzy komunalnych: w Babiętach (dz. nr 262, obręb: Babięta), w Bieńkach (dz. nr 78/17, obręb: Głogno), w Bobrówku (dz. nr 104, obręb: Bobrówko), w Brejdynach (dz. nr 256, obręb: Brejdyny), w Brejdynach (dz. nr 87, obręb: Brejdyny), w Cierpiętach (dz. nr 149, obręb: Cierpięty), w Czaszkowie (dz. nr 897, obręb: Piecki), w Dłużcu (dz. nr 633, obręb: Dłużec), w Dobrym Lasku (dz. nr 25, obręb: Dobry Lasek), w Gajnem (dz. nr 6, obręb: Gant), w Gantach (dz. nr 163, obręb: Gant), w Głognie (dz. nr 4, obręb: Głogno), w Goleni (dz. nr 134, obręb: Goleń), w Goleni (dz. nr 126, obręb: Goleń), w Goleni (dz. nr 146, obręb: Goleń), w Jakubowie (dz. nr 12/1, obręb: Jakubowo), w Probarku Małym (dz. nr 239, obręb: Jakubowo), w Żabieńcu (dz. nr 223, obręb: Jakubowo), w Krawnie (dz. nr 264/1, obręb: Babięta), w Krutyńskim Piecku (dz. nr 142/1, obręb: Krutyń), w Zielonym Lasku (dz. nr 60, obręb: Krutyński Piecek), w Oku (dz. nr 5, obręb: Lipowo), w Lipowie (dz. nr 385, obręb: Lipowo), w Lipowie (dz. nr 299, obręb: Lipowo), w Lipowie (dz. nr 201, obręb: Lipowo), w Macharach (dz. nr 129, obręb: Machary), w Macharach (dz. nr 319, obręb: Machary), w Mojtynach (dz. nr 23, obręb: Mojtyny), w Mostku (dz. nr 576/3, obręb: Piecki), w Krzywym Rogu (dz. nr 199/6, obręb: Szklarnia), w Nawiadach (dz. nr 363, obręb: Nawady), w Nowych Kiełbonkach (dz. nr 44, obręb: Nowe Kiełbonki), w Nowym Zyzdroju (dz. nr 41, obręb: Zyzdrojowy Piecek), w Nowym Zyzdroju (dz. nr 183, obręb: Nowe Kiełbonki), w Pieckach (dz. nr 540, obręb: Piecki), w Pieckach (dz. nr 134, obręb: Piecki), w Pieckach (dz. nr 419, obręb: Piecki), w Ostrowiu Pieckowskim (dz. nr 736, obręb: Piecki), w Piersławku (dz. nr 616/3, obręb: Piecki), w Prusinowie (dz. nr 71, obręb: Prusinowo), w Rososze (dz. nr 201/3, obręb: Rosocha), w Chostce (dz. nr 166, obręb: Rosocha), w Rutkowie (dz. nr 76, obręb: Głogno), w Starych Kiełbonkach (dz. nr 264, obręb: Stare Kiełbonki), w Ławnym Lasku (dz. nr 598, obręb: Stare Kiełbonki), w Szklarni (dz. nr 74, obręb: Szklarnia), w Szklarni (dz. nr 98, obręb: Szklarnia), w Szklarni (dz. nr 110, obręb: Szklarnia), w Wólce Prusinowskiej (dz. nr 251, obręb: Nowe Kiełbonki), w Zakręcie (dz. nr 218/1, obręb: Rosocha), w Zgonie (dz. nr 63, obręb: Zgon), w Zyzdrojowej Woli (dz. nr 41, obręb: Zyzdrojowy Piecek), w Zyzdrojowym Piecku (dz. nr 50, obręb: Zyzdrojowy Piecek).

Organ stanowiący Gminy Piecki w § 1 ust. 2 ww. uchwały, rozstrzygnął także, iż zamknięcie cmentarza oznacza zaprzestanie pochówków od dnia zamknięcia.

Oceniając ww. akt, wskazać trzeba, że w myśl art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy cmentarzy gminnych. Powyższe oznacza, że jest to zadanie publiczne wykonywane

przez gminę w celu zaspokojenia potrzeb własnych mieszkańców, z którego realizacji gmina nie może zrezygnować.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i ust. 4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego oraz jego zamknięciu decyduje m.in. właściwa rada gminy, po uzyskaniu zgody (przy założeniu lub rozszerzeniu cmentarza) oraz po zasięgnięciu opinii (przy jego zamknięciu) właściwego inspektora sanitarnego.

Dodać trzeba, że stosownie do art. 3 ww. ustawy, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Na marginesie wskazać ponadto należy, że w myśl art. 1 ust. 3 i ust. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, właściwe władze kościelne decydują o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego (które może nastąpić na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) oraz o jego zamknięciu, po uzyskaniu zgody (przy założeniu lub rozszerzeniu) lub opinii (przy zamknięciu) właściwego inspektora sanitarnego.

Z cytowanych przepisów wynika, że tryb założenia, rozszerzenia i zamknięcia cmentarza komunalnego i wyznaniowego są tożsame (zakłada on działanie uprawnionego organu, umiejscowienie cmentarza na obszarze wyznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz współdziałanie z inspektorem sanitarnym).

Rada Gminy Piecki podejmując przedmiotową uchwałę, w jej § 3, przewidywała, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Regulacja ta wskazuje, że organ stanowiący gminy zastosował przepisy właściwe dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące i jako taki akt potraktował uchwałę, określając termin wejścia jej w życie w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461). Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ustawodawca w art. 13 ww. ustawy postanowił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej (pkt 1), akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2), statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych (pkt 3), statuty związków metropolitalnych (pkt 3a), akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej (pkt 4), wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy (pkt 5), porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte, między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej (pkt 6 lit. a i b), uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa (pkt 7), obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy (pkt 8), rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego (pkt 8a), statut urzędu wojewódzkiego (pkt 9) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10).

Zacytowany przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wskazać ponadto należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie

ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05).

Uchwała Nr XXXI/197/21 nie jest jednakże aktem normatywnym w rozumieniu art. 4 ust. 1 powołanej ustawy, gdyż nie zawiera norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.

Akt ten nie ustanawia obszaru specjalnego, na jakim położony ma być cmentarz. Obszar ten jest kreowany normami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi podstawowy instrument kształtowania ładu przestrzennego i uchwalany jest w formie, skierowanego do ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, aktu prawa miejscowego. To plan miejscowy poprzez normy abstrakcyjne i generalne wyznacza teren cmentarza.

Uchwała ta stanowi zatem akt kierownictwa wewnętrznego, który jest „skonsumowany” poprzez jednokrotną, niepowtarzalną czynność, i którego adresatem jest administrator cmentarza. Tego typu akty prawne nie wymagają publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzi w życie z dniem podjęcia przez radę gminy. Nie istnieje również żadna regulacja prawna, uzależniająca wejście w życie tego typu uchwał od ich publikacji w dzienniku promulgacyjnym.

Na marginesie wskazać trzeba, że uznanie tejże uchwały za akt prawa miejscowego, przemawiałoby za koniecznością publikacji rozstrzygnięć właściwych władz kościelnych o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego oraz o jego zamknięciu, ku czemu nie ma jakichkolwiek podstaw prawnych.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty organ nadzoru, badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, że § 3 uchwały, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 ust. 2 ww. ustawy.

Wylimitowanie z obrotu prawnego § 3 ww. uchwały powoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

W związku z tym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki