



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 2. 11 2022 r.

URZĄD MIEJSKI
w Lidzbarku Warmińskim
Sekretariat

PN.4131. 330 .2022

Ref. Kom.
Data wpływu 07 LIS. 2022
Nr rej. Pp. 9339 2022, Zał. szt. Kom.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LIX/439/2022 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 28 września 202 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych, w części dotyczącej § 1 dział IV tabeli pkt 1-5, § 2 ust. 2, ust. 3 w zakresie sformułowania „o którym mowa w § 2 ust. 2” oraz § 5.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. u. z 2020 r. poz. 1947), podjęła uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 5 października 2022 r.

W opinii organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

W § 1 dział IV tabeli pkt 1-5 Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim ustaliła opłaty za postawienia nagrobka na grobie dziecka/urnowy/wielournowy, postawienia nagrobka na grobie pojedynczym, postawienie nagrobka na grobie podwójnym, korzystnie z domu pogrzebowego (za jedną dobę) oraz za wjazd na teren cmentarza. Następnie w § 2 ust. 2 postanowiła, iż za pochówek w miejscu uprzednio opłaconym ustala się dodatkową opłatę w wysokości 1/20 stawki za każdy rok brakujący do 20 lat od daty jego pochówku, o którym mowa w § 1 w tabeli dział I, a w § 2 ust. 3 uchwały Rada Miejska uregulowała zwrot tej opłaty w przypadku ekshumacji lub zrzeczenia się miejsca grzebalnego nabytego w terminie wcześniejszym, o którym mowa w § 2 ust. 2 uchwały.

Ponadto określając sposób wejścia w życie przedmiotowej uchwały, w treści § 5, Rada wskazała, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej m.in. przepisem art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, sprawy cmentarzy gminnych należą do zadań własnych gminy. Jak wynika z treści art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Cmentarz komunalny wchodzi w skład mienia komunalnego, a w myśl przepisu art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta. W tym miejscu należy wskazać, iż podstawę do ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679). Zgodnie z tym przepisem, 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.

Należy uznać, że na podstawie wyżej wskazanego przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej organ stanowiący gminy może uregulować wysokość opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych, jednakże z uwzględnieniem regulacji art. 7 ust. 1-4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Przepis ten zawiera podstawę do nakładania opłat związanych z pochowaniem zwłok. Powołane przepisy nie przyznają radzie gminy uprawnienia do ustalania opłat za wszelkie czynności mogące zostać zakwalifikowane jako wynikające z zarządzania (administrowania) gminnym miejscem użyteczności publicznej – cmentarzem komunalnym. Uprawnienie to bowiem ograniczone jest do opłaty za usługi komunalne związane z korzystaniem z miejsca pochówku, a więc określonego w umowie miejsca do grobu. Organ gminy może ustalić tylko te opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza.

W tym miejscu należy zauważyć, że niekwestionowany jest pogląd, według którego, z chwilą złożenia do grobu zwłok prawo do grobu obejmuje zarówno urządzenie jego wystroju, jak również wystawienie nagrobka. Te zewnętrzne przejawy prawa do grobu, mimo że wiążą się z wydatkami, mają charakter osobisty. Prawo do wzniesienia nagrobka i utrzymania grobu, w tym prawo do wykonywania z tym związanych robót, stanowi element prawa do grobu. Wraz z udostępnieniem osobie fizycznej miejsca na grób, osoba ta uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego (wraz z prawem do ekshumacji), ale także zwyczajowo szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należytych stanie, prawo wykonywania

zmian o charakterze dekoracyjnym itp. (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15, a także wyrok NSA z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2263/16). Skutkiem dysponowania prawem do grobu jest więc uprawnienie do wykonywania w jego obrębie robót. Trudno bowiem uznać, że tego rodzaju czynności wykonywane na miejscu grzebalnym już opłaconym, są jakimś innym, dodatkowym korzystaniem z tej części obiektu użyteczności publicznej, skoro odbywa się dokładnie na tym samym miejscu, co „wykupione” miejsce grzebalne. Dlatego ustalenie opłaty za zezwolenie na postawienie nagrobka (dział IV tabeli pkt 1-3), nastąpiło bez podstawy prawnej.

Zdaniem organu nadzoru, brak jest również podstawy prawnej do obciążenia nabywców miejsca pochówku opłatami za korzystanie z domu pogrzebowego, czy też opłatami za wjazd na teren cmentarza, które przewidziane zostały w dziale IV pkt 4 i 5 tabeli. Opłaty za korzystanie z miejsca pochówku, w tym za miejsca grzebalne i jego ponowienie na następne 20 lat, powinny uwzględniać planowane roczne koszty utrzymania cmentarza i ich rzeczywistą kalkulację. Opłata z tego tytułu powinna być zatem tak skalkulowana, aby obejmowała zarówno miejsce (co do wielkości) pod określony rodzaj grobu, jak i koszty ponoszone przez administratora w związku z jego utrzymaniem jako części składowej cmentarza komunalnego (np. wywóz śmieci, pobór wody) wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 sierpnia 2013 sygn. akt II SA/Sz 212/13).

Podobnie bez podstawy prawnej Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim określiła dodatkową opłatę za pochówek w miejscu uprzednio opłaconym w wysokości 1/20 stawki za każdy rok brakujący do 20 lat od daty pochówku, o którym mowa w § 1 w tabeli dział I (§ 2 ust. 2). Następnie Rada Miejska w § 2 ust. 3 postanowiła, iż za zrzeczenie się miejsca grzebalnego nabytego w terminie wcześniejszym, o którym mowa w § 2 ust. 2 przed upływem 20 lat zwraca się opłatę w wysokości 1/20 stawki. Przepis § 2 ust. 3 w zakresie sformułowania „o którym mowa w § 2 ust. 2” nie może się ostać, ponieważ odnosi się on do rezygnacji z miejsca grzebalnego, w którym dokonano już pochówku. Zwrot opłaty za miejsce grzebalne dopuszczalny może być tylko w przypadku wcześniejszego nabycia miejsca grzebalnego i rezygnacji z niego zanim dokonano pochówku. Wynika to z art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem 20 lat. Tym samym możliwe jest zrzeczenie się miejsca grzebalnego, o którym mowa w § 2 ust. 1 uchwały, a nie w § 2 ust. 2 uchwały.

W ocenie organu nadzoru, ustalenie opłaty za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej w przypadku cmentarza może polegać na określeniu opłat za przekraczające ogólnodostępne korzystanie z obiektu oraz wykraczające ponad zakres czynności związanych

z prawem do grobu, a nie na określaniu opłaty związanej z jakimkolwiek korzystaniem z takiego obiektu. Przyjęcie bowiem odmiennego stanowiska prowadziłoby do niczym nieograniczonej swobody gminy w ustalaniu opłat za korzystanie z cmentarzy, co w rezultacie powodowałoby, że taki obiekt nie byłby obiektem użyteczności publicznej, a obiektem komercyjnym, ukierunkowanym na osiągnięcie zysków.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, opłaty ustanowione w § 1 dziale IV tabeli pkt 1-5 uchwały w sposób istotny naruszają art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, w związku z art. 7 ust. 1-4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Ponad powyższe, zdaniem organu nadzoru, materia uregulowana w kwestionowanej uchwale, nie stanowi aktu prawa miejscowego, a w konsekwencji - przepis § 5 uchwały, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ww. ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Zgodnie natomiast z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;

2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;

3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;

3a) statuty związków metropolitalnych;

4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;

5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organy gminy;

6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:

a) między jednostkami samorządu terytorialnego,

b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;

7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;

8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;

8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;

9) statut urzędu wojewódzkiego;

10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Określając sposób wejścia w życie uchwały, Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim nieprawidłowo zastosowała sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. sposób właściwy dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące.

Należy zauważyć, iż przedmiotowa uchwała nie jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy, nie zawiera norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, nie została także ujęta w katalogu art. 13 ustawy, zawierającym katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, nie podlega także ogłoszeniu na mocy przepisów szczególnych.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, skierowana jest do organu wykonawczego lub innego uprawnionego podmiotu, zawierającego umowy cywilno-prawne z osobami trzecimi, zainteresowanymi korzystaniem z usług, urządzeń i obiektów gminnych. Skutki dla podmiotów zewnętrznych, związane z obowiązkiem poniesienia określonej opłaty, wynikają nie z uchwały rady gminy, lecz z indywidualnej umowy cywilno-prawnej, zawartej przez podmiot korzystający.

Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 5 ww. uchwały powoduje, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ orzekł jak we wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko - Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim,
2. Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

