



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 10 kwietnia 2025 r.

Poz. 2106

Sygn. akt III SA/Lu 644/24



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 grudnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jerzy Marcinowski (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Jerzy Drwał
	Sędzia WSA Anna Strzelec
Protokolant	Starszy asystent sędziego Dorota Winiarczyk-Ożóg

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 grudnia 2024 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Tomaszowie Lubelskim

na uchwałę Rady Miasta Tomaszów Lubelski

z dnia 28 lutego 2020 r. nr XVII/181/2020

w przedmiocie wysokości opłat obowiązujących na cmentarzu komunalnym w Tomaszowie Lubelskim

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XVII/181/2020 z dnia 28 lutego 2020 r. Rada Miasta Tomaszów Lubelski ustaliła opłaty obowiązujące na cmentarzu komunalnym w Tomaszowie Lubelskim (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z dnia 10 marca 2020 r., poz. 1725).

Jako podstawę uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), dalej jako „u.s.g.” oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako „u.g.k.”.

§ 1. uchwały stanowi, że ustala się opłaty obowiązujące na cmentarzu komunalnym w Tomaszowie Lubelskim zgodnie z załącznikiem. W § 2 wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta Tomaszów Lubelski, zaś w § 3 wskazano, że uchwała wchodzi w życie po upływie czternastu dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Załącznik do uchwały nosi tytuł: „OPŁATY OBOWIĄZUJĄCE NA CMENTARZU KOMUNALNYM W TOMASZOWIE LUBELSKIM” i zawiera następujące pozycje:

I. Miejsca grzebalne:

1. Pod groby ziemne pojedyncze, w których składa się:

- trumnę ze zwłokami dziecka do lat 6:
 - na okres 20 lat - 110,00 zł
 - na kolejne 20 lat - 55,00 zł
 - trumnę ze zwłokami - pozostałe:
 - na okres 20 lat - 385,00 zł
 - na kolejne 20 lat - 165,00 zł
 - 2. Pod groby ziemne podwójne:
 - trumny ze zwłokami jedna nad drugą:
 - na okres 20 lat - 495,00 zł
 - na kolejne 20 lat - 275,00 zł
 - trumny ze zwłokami jedna obok drugiej:
 - na okres 20 lat - 880,00 zł
 - na kolejne 20 lat - 440,00 zł
 - 3. Pod groby murowane pojedyncze, w których składa się:
 - trumnę ze zwłokami dziecka do lat 6:
 - na okres 20 lat - 165,00 zł
 - na kolejne 20 lat - 77,00 zł
 - trumnę ze zwłokami - pozostałe:
 - na okres 20 lat - 880,00 zł
 - na kolejne 20 lat - 440,00 zł
 - 4. Pod groby murowane podwójne, w których składa się:
 - trumny ze zwłokami jedna nad drugą:
 - na okres 20 lat - 1600,00 zł
 - na kolejne 20 lat - 1600,00 zł
 - każdy kolejny pokład - 800,00 zł
 - trumny ze zwłokami jedna obok drugiej:
 - na okres 20 lat - 2400,00 zł
 - na kolejne 20 lat - 2400,00 zł
 - każdy kolejny pokład - 800,00 zł
 - 5. Pogłębienie grobu pojedynczego:
 - o jeden pokład - 800,00 zł
- II. Wykonywanie grobów murowanych z prefabrykatów betonowych:**
- pojedynczy - 1900,00 zł
 - podwójny (trumna nad trumna) - 2700,00 zł
 - podwójny (trumna obok trumny - 2 pokłady) - 5500,00 zł
- III. Korzystanie z obiektów cmentarnych:**
1. Z kaplicy cmentarnej przy ceremonii pogrzebowej - 165,00 zł
 2. Z kaplicy cmentarnej na pożegnanie (za każdą rozpoczętą godzinę) - 50,00 zł
- IV. Korzystanie z terenu cmentarza w celu prowadzenia prac:**

1. Budowlanych polegających na:

- budowie grobu - 220,00 zł
- pogłębieniu grobu - 220,00 zł
- posadowieniu nagrobka - 220,00 zł
- wymianie nagrobka - 220,00 zł
- przygotowaniu grobu do pochówku - 220,00 zł

2. Remontowych i związanych z zagospodarowaniem otoczenia grobu polegających na:

- naprawie grobu - 55,00 zł
- naprawie nagrobka - 55,00 zł
- wykonaniu napisów na nagrobku - 55,00 zł
- wykonaniu lub remoncie opaski - 55,00 zł
- ustawieniu ławki - 55,00 zł
- innych związanych z zagospodarowaniem otoczenia grobu - 55,00 zł

3. Kaucja zabezpieczająca związana z wykonaniem prac wymienionych w punktach 1 i 2 - 500,00 zł

V. Na utrzymanie cmentarza:

1. Od każdego pochówku oraz szczątków sprowadzonych z innych cmentarzy - 300,00 zł
2. Od każdego pochówku dzieci 100,00 zł

VI. Porządkowe:

1. Prace konserwacyjno-pielęgnacyjne grobów (za każdy miesiąc od wykonawcy usług pogrzebowych) - 55,00 zł
2. Prace porządkowo-pielęgnacyjne polegające na uprzątnięciu nagrobka, wyłożeniu wieńców, zapaleniu zniczy bez kosztów materiałów (za każde zlecenie dysponenta grobu) wykonane przez administratora cmentarza - 55,00 zł
3. Usługa grabarza przy pochówku - 400,00 zł.

Uchwała nie zawiera uzasadnienia.

Powyższa uchwała została zmieniona uchwałą nr XIX/210/2020 Rady Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 28 maja 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2020 r., poz. 3085), a następnie uchwałą nr XX1/232/2020 Rady Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 28 sierpnia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2020 r., poz. 4423).

Skargę na powyższe uchwały wniósł Prokurator Rejonowy w Tomaszowie Lubelskim, zarzucając istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. w zw. z art. 7 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r., poz. 576), dalej jako „ustawa o cmentarzach”, poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i ustalenie opłat za usługi świadczone na cmentarzu komunalnym, jakie miały być ponoszone przez podmioty korzystające z cmentarza, jako obiektu użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że powyższe uchwały stanowią akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 u.s.g., bowiem regulują prawa i obowiązki osób zamieszkujących na terenie Gminy Miasta Tomaszów Lubelski, poprzez nałożenie na nich obowiązku uiszczenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w wysokości wskazanej w załącznikach do uchwał. Mają one zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny, w związku z czym podlegają ocenie w świetle art. 91 ust. 1 u.s.g.

U.g.k. zawiera ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jej podstawie opłat za korzystanie z komunalnych urządzeń użyteczności publicznej. Ustawa ta ma jednak zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy inna ustawa nie określi zakresu pobieranych opłat. Takie odrębne przepisy zawiera ustawa o cmentarzach, stanowiąca *lex specialis* w stosunku do u.g.k. Z art. 7 ustawy o cmentarzach wynika, że organ gminy może ustalać jedynie „opłaty za pochowanie zwłok” (art. 7 ust. 2), a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Wprowadzenie w zaskarżonych uchwałach opłat za przedłużenie prawa do grobu murowanego (grobowca) oraz za czynności związane z korzystaniem z cmentarza należy uznać za niemające podstawy prawnej, a zatem sprzeczne z przytoczonymi przepisami art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o cmentarzach.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Tomaszów Lubelski wniosła o jej oddalenie podnosząc, że cmentarz komunalny jest obiektem użyteczności publicznej, zaś prowadzenie cmentarza komunalnych stanowi zadanie własne gminy (art. 7 ust. 1 pkt 13 u.s.g.). Samorządy są zobowiązane do zapewnienia prawidłowego stanu sanitarnego i technicznego cmentarza oraz do finansowania wydatków na ich utrzymanie. Wpływy z pobieranych opłat za usługi cmentarne stanowią dochód własny gminy. Utrzymanie cmentarza komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Organ wskazał, że przepis art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach nie określa ani wysokości opłaty, ani sposobu jej ustalenia, ani też nie zawiera delegacji w tym zakresie. Nie jest również przepisem szczególnym w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.s.g. Wymienia tylko jedną z możliwych do ustalenia opłat związanych z pochowaniem zwłok, przy czym w żadnym razie nie stanowi podstawy prawnej do ich określenia i nie wypowiada się w sprawie kompetencji organów w tym przedmiocie. Zdaniem organu, treść art. 7 ustawy o cmentarzach nie sprzeciwia się możliwości pobierania opłat za miejsca grzebalne, w tym także za miejsca grzebalne w grobach murowanych, a jedynie określa zasady możliwego użycia grobu. Odmienna interpretacja prowadziłaby do nierównego traktowania obywateli. Osoby posiadające groby murowane nie musiałyby ponosić opłat i byłyby uprzywilejowane w stosunku do osób posiadających groby ziemne, które zobowiązane są taką opłatę uiszczać.

W piśmie procesowym z dnia 18 października 2024 r. Prokurator Rejonowy w Tomaszowie Lubelskim sprecyzował skargę wyjaśniając, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest tylko uchwała Rada Miasta Tomaszów Lubelski nr XVII/181/2020 z dnia 28 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Nie ma sporu w orzecznictwie, że uchwały lub zarządzenia w zakresie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnych i urządzeń cmentarnych należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego. Są one bowiem aktami normatywnymi zawierającymi normy prawne wyznaczające określone zachowanie adresatów (obowiązek uiszczenia określonych opłat). Są aktami generalnymi, określającymi dla każdego wysokość opłat na cmentarzach komunalnych oraz aktami abstrakcyjnymi regulującymi powtarzalne, a nie jednorazowe czynności związane z obowiązkiem uiszczenia opłat „cmentarnych”.

Na wstępie przypomnieć należy, że zaskarżona uchwała aktualnie nie obowiązuje dlatego, iż jej postanowienia zostały zmienione uchwałami Rady Miasta Tomaszów Lubelski nr XIX/210/2020 z dnia 28 maja 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2020 r., poz. 3085), a następnie nr XX1/232/2020 z dnia 28 sierpnia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2020 r., poz. 4423). Mimo to, badanie legalności owej uchwały nie może być uznane za bezprzedmiotowe. W świetle utrwalonego stanowiska judykatury, które aprobuje skład orzekający – okoliczność, że zaskarżony akt został uchylony przez sam organ, nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, gdyż mógł on być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego wejście w życie przepisu prawa miejscowego uchylającego ten akt (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r., sygn. W 5/94, OTK 1994, z. 2, poz. 44; wyroki NSA: z dnia 20 marca 1996 r., sygn. SA/Gd 1256/95, OSS nr 4, poz. 129; z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. I OSK 2315/11; z dnia 6 września 2013 r., sygn. I OSK 2315/11; z dnia 29 grudnia 2011 r., sygn. I OSK 1719/11; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. II OSK 344/08; z dnia 13 września 2006 r., sygn. II OSK 758/06; z dnia 2 września 2005 r., sygn. I OSK 394/05).

Zgodnie z art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

W tych okolicznościach, mimo upływu roku czasu od podjęcia zaskarżonej uchwały, nie ma normatywnych przeszkód do stwierdzenia jej nieważności. Ponadto, na mocy art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935), dalej jako „p.p.s.a.”, sąd,

uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 – a więc m.in. na akt prawa miejscowego jaki stanowi zaskarżona uchwała – stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Jak stanowi 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.

W drodze analogii do definicji zadań o charakterze użyteczności publicznej (art. 1 ust. 2 u.g.k.), przez pojęcie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należy rozumieć wszelkie obiekty i inne elementy infrastruktury mogące być przedmiotem praw jednostki samorządu terytorialnego, które są powszechnie dostępne, w sposób bieżący i nieprzerwany.

W ocenie składu orzekającego – ceny i opłaty, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., powinny stanowić ekwiwalent za korzystanie z usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Powinny być zatem rzetelnie skalkulowane, a nie stanowić źródła nieuprawnionego bogacenia się gminy, zwłaszcza poprzez wykorzystywanie pozycji monopolisty, jak to może dziać się w przypadku korzystania z usług świadczonych przez gminę oraz z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na cmentarzach komunalnych. Z całą pewnością, owe ceny i opłaty nie mogą stanowić rodzaju daniny publicznej. Cmentarz jest bowiem obiektem użyteczności publicznej, a nie obiektem komercyjnym mającym przynosić dochód.

W art. 4 ust. 1 u.g.k. zawarty jest zwrot „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Nie ulega zatem żadnej wątpliwości, że na podstawie tego przepisu organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (rady miasta/gminy) byłyby uprawnione do wprowadzenia opłat „cmentarnych”, o których mowa wyżej, chyba że przepis szczególny stanowiłby inaczej.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 7 ustawy o cmentarzach:

1. Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20.
2. 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.
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.

Zacytowane przepisy kreują wyłącznie zasady dotyczące ponownych pochówków.

Analiza art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach prowadzi do wniosku, że ów przepis nie określa wysokości cen i opłat za pochowanie zwłok, ani też nie stanowi o sposobie ich ustalania. Nie ma zatem podstaw do traktowania tego przepisu jako przepisu szczególnego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Art. 7 ust. 2 mieści się w jednostce redakcyjnej dotyczącej okresu użycia grobu ziemnego do chowania. Uiszczenie wymienionej w tym przepisie opłaty stanowi jedną z przesłanek uniemożliwiających ponowne użycie grobu po upływie 20 lat. Analizowany przepis nie określa natomiast ani wysokości opłaty, ani sposobu jej ustalenia, ani też nie zawiera delegacji w tym zakresie, mówi natomiast wprost o „opłacie już przewidzianej”.

Taka delegacja przewidziana była w pierwotnym brzmieniu ustawy o cmentarzach, bowiem w art. 2 ust. 3 (Dz. U. z 1972 r., Nr 47, poz. 298 ze zm.) ustawodawca zdecydował, że za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych pobierane są przez zarządy cmentarzy opłaty, których wysokość ustalają w odniesieniu do cmentarzy komunalnych prezydium właściwych rad narodowych miast, osiedli i gromad, a w odniesieniu do cmentarzy wyznaniowych, prezydium wojewódzkich rad narodowych (rad narodowych miast wyłączonych z województw). Wymieniony przepis został skreślony, na podstawie art. 74 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154) – z dniem 23 maja 1989 r. Z tym dniem odpadła, przewidziana wcześniej w ustawie o cmentarzach, podstawa prawna do ustalenia przedmiotowych opłat i kompetencji organów w tym względzie, natomiast art. 7 ust. 2 wymieniał tylko jedną z możliwych do ustalenia opłat i to w dodatku nie w rzeczowej ustawie.

Z tych względów, art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach nie może być traktowany jako przepis szczególny w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. W tej kwestii skład orzekający w przedmiotowej sprawie wpisuje się w nurt orzeczniczy zaprezentowany w wyrokach Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Gliwicach, z dnia 20 czerwca 2016 r., sygn. IV SA/Gl 54/16; w Gorzowie Wlkp., z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. II SA/Go 430/22; w Gdańsku, z dnia 5 marca 2020 r., sygn. III SA/Gd 667/19; w Gliwicach, z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. V SA/Gl 865/16; w Bydgoszczy: z dnia 4 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Bd 200/17 i z dnia 20 września 2017 r., sygn. II SA/Bd 201/17.

Sąd nie podziela natomiast stanowiska, w myśl którego przepisy ustawy o cmentarzach obejmują swoim zakresem „opłatę za pochowanie zwłok” (art. 7 ust. 2) oraz, że organ gminy może ustalić tylko te opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. (zob. np. wyroki NSA: z dnia 27 sierpnia 2011 r., sygn. GSK 1022/10; z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. II OSK 3139/17; z dnia 7 września 2017 r., sygn. II OSK 27/16; z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. II GSK 538/14; z dnia 14 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1704/22; z dnia 17 września 2024 r., sygn. III OSK 357/23).

W ocenie składu orzekającego, wobec widocznej rozbieżności w orzecznictwie, wskazane byłoby podjęcie uchwały przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Wojewódzkie sądy administracyjne nie mają jednak kompetencji do inicjowania podejmowania uchwał. Uchwały te są podejmowane jedynie na wniosek składu NSA rozpatrującego skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 187 § 1 p.p.s.a.) oraz na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i Rzecznika Praw Dziecka (art. 264 § 2 p.p.s.a.).

O czym była już mowa wcześniej, opłaty za korzystanie z obiektów i urządzeń stanowiących własność gminy, zlokalizowanych na cmentarzach komunalnych, a uchwalane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. powinny stanowić ekwiwalent za korzystanie z nich, a nie źródło zarobkowania. Muszą być zatem rzetelnie skalkulowane, a nie określone w sposób arbitralny, a nawet noszący znamiona świadczenia nienależnego. To samo dotyczy opłat ustalanych na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach. W dodatku opłaty za korzystanie z infrastruktury cmentarnej nie mogą pozostawiać wątpliwości interpretacyjnej, czego one dotyczą. Wyjaśnienie celowości, zasadności i wysokości tych opłat powinno znaleźć się w uzasadnieniu projektu stosownej uchwały przedkładanej do uchwalenia radzie gminy/miasta.

Niesporne jest, że zaskarżona uchwała, ani też jej projekt przedłożony do uchwalenia nie zawierały uzasadnienia.

Skład orzekający w przedmiotowej sprawie miał wiele wątpliwości związanych ze zrozumieniem poszczególnych pozycji wymienionych w załączniku do zaskarżonej uchwały. Aby ocenić ich zasadność, sąd zwrócił się do organu z żądaniem wyjaśnienia, czy nowe groby murowane z prefabrykatów betonowych budowane na cmentarzu komunalnym w Tomaszowie Lubelskim są wykonywane przez administratora cmentarza i na jego koszt, czy też przez nabywców miejsc grzebalnych i na ich koszt oraz czy administrator tego cmentarza zatrudnia grabarzy, a jeżeli tak – od kiedy, a nadto, czy pogłębianie istniejących grobów wykonywane jest przez administratora cmentarza i na jego koszt, czy też przez nabywców miejsc grzebalnych i na ich koszt (k. 45 akt). Wątpliwości dotyczyły pkt I. 5 – pogłębienie grobu, pkt II – wykonywanie grobów murowanych z prefabrykatów betonowych, pkt VI. 3 – usługi grabarza przy pochówku.

Ponadto wątpliwa jest zasadność poszczególnych pozycji wymienionych w pkt IV dotyczących „korzystania z terenu cmentarza w celu prowadzenia prac” budowlanych i remontowych. Nie zostało bowiem wyjaśnione, czy z wykonywaniem owych prac wiąże się korzystanie z konkretnych obiektów i urządzeń cmentarnych. Wątpliwa jest zasadność pobierania opłat wymienionych w pkt V „Na utrzymanie cmentarza: 1. Od każdego pochówku oraz szczątków sprowadzonych z innych cmentarzy - 300,00 zł, 2. Od każdego pochówku dzieci – 100,00 zł”, czy też za prace porządkowe, które nie są wykonywane przez administrację cmentarza (pkt VI), w tym „usługa grabarza przy pochówku”.

Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Nakłada ona określone obowiązki finansowe na różne podmioty. Zawarte w niej przepisy powinny być zatem sformułowane w sposób jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Kontrolowany akt powyższych standardów nie spełnia.

Niezależnie od powyższych niejasności, wątpliwość sądu budzi znaczna wysokość opłat za niemal wszystkie pozycje wyszczególnione w załączniku, stwarzająca podejrzenie ustalenia ich w sposób arbitralny.

W tych okolicznościach, brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały wręcz uniemożliwia ocenę legalności każdej z osobna pozycji załącznika do uchwały. Niecelowa jest zatem fragmentaryczna ocena poszczególnych pozycji zawartych w załączniku do uchwały. Nieznane są bowiem motywy, jakimi kierował się organ gminy przy jej podejmowaniu. Powody uchwalenia zasad pobierania opłat oraz ustalenia ich w takiej, a nie innej wysokości, powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu, które jednak nie istnieje. Brak uzasadnienia aktu utrudnia odkodowanie znaczenia pojęć użytych w akcie, czy też ich zrozumienie, o czym była wyżej mowa.

Powyższe kwestie nie zostały uzasadnione na etapie projektowania uchwały, skoro projekt uchwały nie zawierał uzasadnienia, a z przekazanego sądowi protokołu z posiedzenia Rady Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 28 lutego 2020 r. nie wynika, że były one analizowane przez radę. Nie odbyła się również dyskusja. Dla oceny motywów działania organu nie może być wystarczająca sama treść uchwały, z której nie wynikają racje, którymi kierował się organ podejmujący rozstrzygnięcie. Poza tym należy zwrócić uwagę, że uzasadnienie zawarte w akcie prawnym wytworzonym przez prawodawcę lokalnego (tu: Rada Miasta Tomaszów Lubelski) stanowi rodzaj oficjalnej wykładni autentycznej. Prawodawca w owej wykładni wypowiada się co do znaczenia norm przez siebie uchwalonych.

Skład orzekający w przedmiotowej sprawie podziela stanowisko zawarte w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że: „W procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący iż władza publiczna działa na podstawie i w granicach prawa wiąże się z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego – zasadą zaufania do Państwa (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i nie poddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek motywowania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej”. (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. II OSK 410/06; wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. II OSK 2420/10; wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., sygn. II OSK 1824/08; wyrok z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1468/08).

Ponadto wskazać należy, że zgodnie z § 131 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), do projektów aktów prawa miejscowego należy dołączać uzasadnienia.

Z tych wszystkich względów sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.