



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 października 2023 r.

Poz. 7813

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1058.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/1402/2023 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 21 września 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat cmentarnych na cmentarzach komunalnych w Bielsku-Białej – w całości, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako: „u.g.k.”, w związku z art. 7 ust. 1-3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 887 ze zm.), dalej jako: „u.c.c.z.”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 września 2023 r. Rada Miejska w Bielsku-Białej podjęła uchwałę Nr LXIII/1402/2023 w sprawie ustalenia wysokości opłat cmentarnych na cmentarzach komunalnych w Bielsku-Białej, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi *Cennik opłat cmentarnych na cmentarzach komunalnych w Bielsku-Białej*, dalej jako: „Cennik”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 25 września 2023 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z 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.* Organ nadzoru wskazuje, że przywołany wyżej przepis tworzy samoistną podstawę do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 1-3 u.c.c.z.:

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

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.*

Z treści powyższych regulacji wynika zatem, że ograniczenia dotyczące ponownego użycia grobu nie mają zastosowania do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Tym samym na mocy ustawy wyznaczony został dwudziestoletni okres, w ramach którego zabronione jest ponowne chowanie zmarłych w grobach innych niż murowane przeznaczone do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby. Spod zakresu obowiązywania powyższego zakazu wyłączone zostało chowanie urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok.

Tym samym w odniesieniu do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, nie jest konieczne zachowanie okresu dwudziestu lat dla pochowania następnych oraz – po upływie lat dwudziestu wnoszenie kolejnej opłaty. Członkowie rodziny uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty. W tym wypadku zarządowi cmentarza nie przysługuje prawo dysponowania wolnymi miejscami w grobie murowanym ani przed, ani po upływie dwudziestu lat od pochowania, ani do pobierania kolejnej opłaty (por. wyrok SN z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 810/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 marca 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 294/17, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 626/17, wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 3139/17, E. Darmorost [w:] Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz, Warszawa 2014, art. 7).

Ponadto należy wskazać, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że Rada Miejska w Bielsku-Białej w treści Cennika, ustanowionego w formie tabelarycznej, ustaliła trzy główne rodzaje opłat, w ramach których określiła elementy składowe tych opłat oraz wyjaśnienia dotyczące czego dotyczą poszczególne opłaty. W świetle powyższego należy wskazać, że Rada ustaliła:

- I. opłatę za rezerwację miejsca na cmentarzu,
- II. opłatę za ponowne wykupienie miejsca pod grób istniejący/prolongata opłaty za miejsce
- III. opłaty pozostałe.

Odnosząc się do części I Cennika należy wskazać, że Rada w wierszu I A tabeli uregulowała opłatę za rezerwację miejsca bez prawa postawienia nagrobka, pomnika, obramowania betonowego, itp. W wierszu I 1 tabeli wskazano, że *Oplata I A – opłata za nienaruszalność grobu (miejsca) przez okres 20 lat*. Natomiast w wierszu I B Rada ustanowiła opłatę za rezerwację miejsca z prawem do postawienia nagrobka. Jednocześnie z wiersza I 2 tabeli wynika, że *Oplata I B – opłata za nienaruszalność grobu (miejsca) przez okres 20 lat lub użytkowanie grobu murowanego przez okres 99 lat oraz wszelkie czynności formalno-prawne i terenowe związane między innymi z wydaniem zgody na prace budowlano-montażowe w części nadziemnej lub podziemnej grobu*. Dodatkowo w wierszu I C tabeli Rada ustanowiła opłatę administracyjną za pochowanie w miejscu rezerwowanym, stanowiąc w wierszu I 3, że *Oplata I C – opłata administracyjna za czynności formalnoprawne i terenowe związane między innymi wytyczeniem miejsca pod grób lub lokalizacją, ustalenie prawa do grobu, wyliczenie należnych opłat i wystawienie faktur, uzupełnienie dokumentacji cmentarnej tj. księgi zmarłych, księgi grobów, uzupełnienie wpisów i naniesienie zmian wraz ze zdjęciami w cyfrowym i internetowym programie obsługi cmentarza, a także udostępnienie terenu na wjazd karawanem do pogrzebu*. Z kolei w wierszu I D Rada ustanowiła opłatę eksploatacyjną cmentarza, wskazując w wierszu I 4 tabeli,

że opłata ta wnoszona jest na 20 lat i pokrywa koszty związane z bieżącym utrzymaniem grobu, tj. m. in. udostępnianiem kontenerów na śmieci, dostępu do wody, publicznych toalet itp.

Organ nadzoru wskazuje, że wraz z udostępnieniem danej osobie fizycznej miejsca na grób, osoba ta uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale również szereg uprawnień takich jak prawo do wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należytym stanie czy wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym (wyrok SN z dnia 7 grudnia 1970 r., sygn. akt III CZP 75/70, wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15). W świetle powyższego samo wniesienie opłaty za udostępnienie miejsca do pochówku, jako części powierzchni ziemskiej usytuowanej na terenie cmentarza komunalnego, nie tylko uprawnia do korzystania z tej części obiektu użyteczności publicznej w celu pochowania zwłok, ale ponadto do realizowania w tym miejscu prac grabarskich czy kamieniarskich. Nie sposób bowiem uznać, że tego rodzaju czynności wykonywane na miejscu grzebalnym już opłaconym, stanowią inne dodatkowe korzystanie z tej części obiektu użyteczności publicznej. Brak jest zatem podstawy do wyłączania prawa do postawienia nagrobka czy pomnika. Bezpodstawne jest również żądanie opłaty za wyrażenie zgody na wykonanie opisanych wyżej prac w udostępnionym miejscu do pochówku, skoro o tego typu zezwoleniach nie ma mowy w przepisach u.g.k. ani u.c.c.z. Tym samym w ocenie organu nadzoru Rada różnicując opłaty I A i I B w oparciu o kryterium możliwości uzyskania zgody na postawienie nagrobka naruszyła w sposób istotny w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. w związku z art. 7 Konstytucji RP przekraczając zakres upoważnienia ustawowego.

Ponadto jako sprzeczne z prawem należy ocenić ustalenie opłaty określonej w pozycji I A lit. e oraz I B lit. e Cennika. Powyższa opłata przewiduje terminową (ważną przez okres 20 lat) opłatę za nienaruszalność grobu ziemnego urnowego (miejsca pod grób). Jednocześnie w wierszu I 5 Cennika wskazano, że *Przy pochowaniu osoby zmarłej do grobu ziemnego, pobierana jest opłata za miejsce będąca sumą pozycji IA + IC + ID lub IB + IC + ID*. Należy jednak wskazać, że na podstawie art. 7 ust. 3 u.c.c.z. chowanie urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, nie jest objęte 20-letnim limitem czasowym. Organ stanowiący gminy może więc wprowadzić opłaty za pochowanie urn, ale opłaty te nie mogą być ograniczone czasowo.

Powyższe uwagi odnoszą się również do opłat zawartych w wierszach II A lit. e oraz II B lit. e Cennika. Opłaty te dotyczą bowiem ponownego wykupienia lub prolongaty opłaty za miejsce pochówku – grobu ziemnego urnowego. Jak wynika z wiersza II 1 Cennika *Przy prolongacie opłaty za miejsce pod grób ziemny, po 20 latach od daty pochowania pobierana jest opłata będąca sumą pozycji IIA + IIB + II C*. Tymczasem analiza art. 7 ust. 3 u.c.c.z. prowadzi do wniosku, że w przypadku chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia, nie jest konieczne zachowanie okresu 20 lat dla kolejnego pochówku – a po upływie lat 20 wnoszenie opłaty prolongacyjnej.

Ponadto Rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wprowadzając w pozycjach I B lit. f-k Cennika opłaty za użytkowanie przez okres 99 lat grobu urnowego prefabrykowanego, gotowej niszy wielournowej w kolumbarium oraz grobów murowanych przeznaczonych do pochowania zwłok więcej niż jednej osoby. Jak wspomniano już wyżej, w świetle art. 7 ust. 3 u.c.c.z. w odniesieniu do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania zwłok więcej niż jednej osoby, jak również w przypadku chowania urn, nie można przewidywać, że opłata za udostępnienie miejsca do pochówku będzie terminowa (na 99 lat). Brak limitu czasowego dla funkcjonowania grobu murowanego przeznaczonego do pochówku więcej niż jednej osoby i w przypadku chowania urn, wyklucza wprowadzanie przez organ stanowiący gminy regulacji w powyższym kształcie.

Wątpliwości organu nadzoru budzi ustalenie w pozycji I C lit. a-b Cennika opłaty administracyjnej za pochowanie w miejscu rezerwowanym. Elementy przedmiotowej opłaty zostały wskazane w pozycji I 3 Cennika. Po pierwsze przedmiotowa opłata obejmuje wytyczenie miejsca pod grób lub jego lokalizację. W ocenie organu nadzoru postanowienia Cennika pozostają ze sobą sprzeczne, bowiem z jednej strony opłaty określone w pozycjach I A i I B Cennika wnoszone są z tytułu nienaruszalności grobu (miejsca pochówku). Tym samym wniesienie opłat wskazanych w pozycjach I A i I B Cennika zakłada, że taki grób lub miejsce już istnieje (zostało wytyczone lub zlokalizowane). Jednocześnie z treści art. 7 ust. 2 u.c.c.z. w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie wynika uprawnienie organu stanowiącego gminy do ustalania opłat za wszelkie czynności mogące zostać zakwalifikowane jako wynikające z zarządzania (administrowania) cmentarzem komunalnym. Upoważnienie ustawowe ograniczone jest bowiem do ustalania opłat za usługi komunalne związane z korzystaniem z miejsca pochówku, a nie jakiegokolwiek opłaty związanej z prowadzeniem cmentarza. Należy wskazać, że ustawa o gospodarce komunalnej zawiera ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jej

podstawie opłat za korzystanie z komunalnych urządzeń użyteczności publicznej, jednak znajduje ona zastosowanie o tyle, o ile inna ustawa nie określi zakresu opłat pobieranych na podstawie odrębnych przepisów. Takie odrębne przepisy zawiera ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych, stanowiąca *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1360/15). Jak wskazał ponadto WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 11 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 890/15, podstawy do nałożenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych należy poszukiwać w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. w związku z art. 7 u.c.c.z.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru brak jest podstawy do nakładania na korzystających z cmentarza komunalnego opłaty administracyjnej obejmującej elementy określone w pozycji I 3 Cennika. W szczególności brak jest podstawy do ustanowienia opłaty za *udostępnienie terenu cmentarza na wjazd karawanem do pogrzebu*. Należy podkreślić, że ceremonia pogrzebowa polega co do zasady na zwykłym przejściu alejkami cmentarza do miejsca pochówku. Korzystanie z obiektu w tym przypadku w żaden sposób nie różni się od zwykłego korzystania z tej samej ogólnodostępnej przestrzeni cmentarza, która nie podlega opłacie (np. podczas odwiedzin grobu). Swobodny dostęp do tych części cmentarza komunalnego umożliwia realizację prawa do pochówku czy prawa do utrzymania grobu.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego ustanawiając w pozycji I D i I 4 Cennika opłatę eksploatacyjną cmentarza, pokrywającą koszty związane z bieżącym utrzymaniem grobu. Opłata za udostępnienie miejsca do pochówku powinna być 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. pobór wody, wywóz śmieci (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 212/12). Tymczasem Rada nie tylko wyodrębniła opłatę eksploatacyjną obejmującą elementy wskazane w pozycji I 4 Cennika, ale również określiła okres ważności opłaty na 20 lat, co budzi wątpliwości w kontekście wyłączeń zawartych w art. 7 ust. 3 u.c.c.z. Z treści Cennika wynika bowiem, że Rada objęła przedmiotową terminową opłatą eksploatacyjną również groby murowane przeznaczone do pochowania zwłok więcej niż jednej osoby oraz przypadki chowania urn. Skoro koszty ponoszone przez administratora związane z utrzymaniem miejsca pochówku powinny być wkalkulowane w opłatę za udostępnienie tego miejsca pochówku, w przypadkach, o których mowa w art. 7 ust. 3 u.c.c.z. opłata ta powinna mieć charakter bezterminowy.

Powyższe uwagi znajdują również zastosowanie do pozycji II 3 Cennika, w której przewidziano, że *Przy grobach murowanych i kolumbarium, po 20 latach od daty pochowania pobierana jest opłata z pozycji II C*. Z kolei w pozycji II C Cenniku określono opłatę eksploatacyjną cmentarza, mającą charakter prolongaty, na kolejne 20 lat. Jak wskazano wyżej, na gruncie niniejszej uchwały bezpodstawne jest ustalanie tzw. odrębnej opłaty eksploatacyjnej, a w przypadkach określonych w art. 7 ust. 3 u.c.c.z. – dodatkowo nadawanie przedmiotowej opłacie charakteru terminowego.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że sprzeczne z prawem pozostają postanowienia zawarte w pozycjach I 6 i I 7 Cennika, zgodnie z którymi: *Przy kolejnym pochowaniu do grobu ziemnego pobierana jest opłata za miejsce będąca sumą pozycji I A + I C + I D lub I B + I C + I D, przy czym pozycje I A lub I B oraz I D uzupełnianie są proporcjonalnie do pełnych 20 lat oraz o opłaty zaległe w oparciu o aktualnie obowiązujący cennik opłat. Przy kolejnym pochowaniu do grobu ziemnego wielomiejscowego pobierana jest opłata jak wyżej za każde miejsce osobno*. Należy wskazać, że ponowne pochowanie trumny w grobie ziemnym przed upływem 20 lat od poprzedniego pochówku, jest jednoznaczne z ponownym użyciem grobu, co stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 7 ust. 1 u.c.c.z. Przepis ten zabrania bowiem ponownego użycia grobu przed upływem 20 lat od poprzedniego pochówku. Tym samym Rada ustaliła opłatę za dokonanie nielegalnej czynności, co należy ocenić jako przekroczenie granic upoważnienia ustawowego.

Z kolei w pozycji I 9 Cennika Rada przewidziała, że *Przy kolejnym pochowaniu do grobu murowanego i kolumbarium pobierana jest każdorazowo opłata za miejsce, będąca sumą pozycji I C + I D, przy czym pozycja I D uzupełniania jest proporcjonalnie do pełnych 20 lat oraz o opłaty zaległe w oparciu o aktualnie obowiązujący cennik*. W konsekwencji Rada nałożyła przy kolejnym pochówku do grobu murowanego i kolumbarium opłatę za miejsce, która w istocie obejmuje opłaty administracyjną oraz eksploatacyjną. Jak wyżej wskazano, nałożenie powyższych opłat jest bezpodstawne. Ponadto w przypadku grobu murowanego przeznaczonego do pochówku jednej osoby, ponowne użycie grobu przed upływem 20 lat od poprzedniego pochówku, pozostaje sprzeczne z art. 7 ust. 1 u.c.c.z. Tym samym opłata w tym zakresie została ustanowiona za dokonanie nielegalnej czynności. W odniesieniu zaś do grobów murowanych przeznaczonych do

pochowania zwłok więcej niż jednej osoby oraz w przypadku chowania urn – zastosowanie znajduje art. 7 ust. 3 u.c.c.z., który wyklucza ponowną opłatę za pochówek w wymienionych wyżej przypadkach.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą również regulacje zawarte w części III Cennika, obejmującej opłaty pozostałe, w szczególności określona w pozycji III 7 Cennika *Oплата cmentarna za nadzór techniczny – podczas wykonywania usług na terenie cmentarza, kopanie grobów, ekshumacje, itp.* W opinii organu nadzoru pojęcie nadzoru technicznego, zastosowane w przywołanej pozycji Cennika, ma charakter niedookreślony, co należy odnieść w szczególności do pojęcia nadzoru technicznego nad ekshumacją. Nie jest bowiem jasne, na czym dokładnie miałyby polegać usługi użyteczności publicznej związane z nadzorem technicznym w sytuacji dokonywania ekshumacji w oparciu o art. 15 u.c.c.z., w tym w szczególności przy dokonywaniu ekshumacji na umotywowaną prośbę osób uprawnionych do pochowania zwłok (por. art. 15 ust. 1 pkt 1 u.c.c.z.). Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła zakres swoich kompetencji ustanawiając opłaty określone w pozycjach III 8 i III 9 Cennika, tj. opłatę z tytułu *zmiany dysponenta rezerwacji miejsca (przekazanie praw do miejsca innej osobie)* oraz opłatę *za aktualizację danych (zdjęcia, treści) w programie Grobonet na wniosek zainteresowanego*. Jak już wyżej wskazano, upoważnienie ustawowe ograniczone jest bowiem do ustalania opłat za usługi komunalne związane z korzystaniem z miejsca pochówku, a nie jakiegokolwiek opłaty związanej z prowadzeniem cmentarza. Należy podkreślić, że zgodnie z wolą ustawodawcy opłata, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy ma dotyczyć usługi o charakterze użyteczności publicznej lub czynności korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a zatem opłata komunalna jest uiszczana za uzyskiwanie przez stronę określonej korzyści płynącej z korzystania z danej usługi gminnej. Zgodnie z wyrokiem WSA w Lublinie z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 491/10: *Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej dotyczy opłat, które mają charakter wynagrodzenia (ceny) za usługę świadczoną przez gminę czy za korzystanie z urządzeń, obiektów itp. będących własnością gminy, a więc dotyczy opłaty za zaangażowanie środków publicznych (środków gminnych) w dane urządzenie bądź usługę. Istotą zatem opłaty komunalnej jest jej ekwiwalentność, czyli skorelowanie z daną usługą gminną, a także z jej „wartością”. Przy tym kompetencje te mieszczą się w zakresie dominium a nie imperium gminy - opłaty komunalne nie mogą zatem przybierać cech jednostronnie narzuconej mieszkańcom daniny publicznej. Uznanie za prawidłową tezę odwrotnej nie mieściłoby się w zakresie delegacji ustawowej.*

Reasumując powyższe rozważania, w ocenie organu nadzoru konstrukcja uchwały oraz ilość i charakter stwierdzonych w niej naruszeń, nie pozwalają na stwierdzenie jej nieważności jedynie w części. W konsekwencji wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanych regulacji uchwały, w mocy pozostałyby nieliczne pozycje Cennika, obejmujące w zasadzie jedynie część opłat obejmujących groby ziemne, z wyłączeniem grobów murowanych oraz miejsc przeznaczonych do pochówku urn. Podważenie samego okresu ważności opłat w przypadkach objętych art. 7 ust. 3 u.c.c.z. budziłoby uzasadnione wątpliwości czy wysokość opłat ustalona w Cenniku pozostawałaby zgodna z wolą Rady, skoro podstawą ich ustalenia było założenie okresowego (terminowego) korzystania z miejsca grzebalnego. Organ nadzoru podważył przy tym rozróżnienie opłat określonych w części I A i B Cennika ze względu na istnienie bądź nieistnienie prawa do postawienia nagrobka, a także zasadność objęcia opłatami szeregu elementów określonych w części I i II Cennika. Pozostawienie w obrocie prawnym tak okrojonych regulacji uchwały w istocie uniemożliwiałaby jej stosowanie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/1402/2023 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 21 września 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat cmentarnych na cmentarzach komunalnych w Bielsku-Białej – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz