

II SA/OI 621/24 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie

LEX nr 3774526

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie

z dnia 3 października 2024 r.

II SA/OI 621/24

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Katarzyna Matczak (spr.).

Sędziowie WSA: Marzenna Glabas, Asesor Grzegorz Klimek.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 października 2024 r. sprawy ze skargi B. G. na uchwałę Rady Miasta Olsztyna z dnia (...) r., nr (...) w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych oraz usługi w miejskich domach przedpogrzebowych

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Olsztyn na rzecz B. G. kwotę 300 zł (trzysta złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Z przekazanych akt sprawy wynika, że Rada Miasta Olsztyna podjęła 22 lutego 2023 r. uchwałę nr LVI/889/23 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych oraz usługi w miejskich domach przedpogrzebowych, dalej jako: "uchwała zmieniająca". W podstawie prawnej wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm., dalej: "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."). W § 1 uchwały zapisano, że załącznik do Uchwały Nr XLI/677/22 z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych oraz usługi w miejskich domach przedpogrzebowych otrzymuje brzmienie tak jak w załączniku do niniejszej uchwały, w § 2 powierzono wykonanie uchwały Prezydentowi Olsztyna, zaś w § 3 orzeczono, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 marca 2023 r.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie B.G. (dalej jako: "skarżący") wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika do uchwały Nr LVI/889/23 zmieniającej, w zakresie obejmującym:

Dział III. Opłaty za każde dochowanie do n/w grobów (stosowane zamiennie z opłatami eksploatacyjnymi z działu IV),

w punkcie 2. - Opłata za dochowanie prochów ludzkich w urnie do opłaconego grobu urnowego - 500 zł,

w punkcie 3. - Opłata za dochowanie do opłaconego grobu inhumacyjnego murowanego - 1/20 opłaty określonej w dziale IV pkt 2 za każdy rok brakujący do pełnych 20 lat,

dział IV. Opłaty eksploatacyjne za n/w groby, na następne 20 lat po 20 latach od ostatniego pochówku (stosowane zamiennie z opłatami za dochowanie z działu III),

w punkcie 1.- Nisza urnowa w kolumbarium - 500 zł,

w punkcie 2. - Inhumacyjny grób murowany niezależnie od ilości piętér w głąb - 1000 zł.

Zarzucono, że ustalone w uchwale opłaty za groby murowane są niezgodne z art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 31 stycznia 1959 r. Skarżący wyjaśnił, że odwiedzając grób rodziców (grób murowany, nr (...) założony w (...) r., pochowano w nim 4 osoby, ostatni pochówek w (...) r.) znalazł pisemną informację o konieczności

dokonania opłaty za kolejne okresy 20 letnie. Urzędnik cmentarza poinformował go, że chociaż fizycznie jest to jeden czteremiejscowy grób, to w ewidencji figuruje jako dwa dwumiejscowe groby i powinien zostać opłacony 2 x 1000 zł opłaty eksploatacyjnej, określonej w dziale IV. pkt 2 załącznika do uchwały obowiązującego od 1 marca 2023 r.

Skarżący podniósł, że z orzeczeń sądów administracyjnych wynika brak podstawy dla określania opłat pobieranych na cmentarzach poza opłatami pobieranymi zgodnie z ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która w art. 7 ust. 2 przewiduje nakładanie opłat związanych z pochowaniem zwłok. 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. Tak więc, opłaty te obejmują swoim zakresem opłatę za pochowanie zwłok i organ gminy może ustalić tylko te opłaty, które związane są z pochowaniem zwłok a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Dlatego opłaty dodatkowe nie mogą być pobierane za wieloosobowe groby murowane i mogłyby przeznaczone do chowania urn zawierających szczątki ludzkie. Tego typu miejsca pochówku opłaca się raz, na etapie ich tworzenia i są one objęte wieczystą ochroną. Z tego powodu opłaty za grób z prawem do jego wymurowania, są dużo wyższe niż grób ziemny.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Olsztyna - Gmina Olsztyn - reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika (dalej jako: "Gmina") - wniosła o oddalenie skargi. Wskazano, że przepis art. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 poz. 576, dalej jako: "ustawa o cmentarzach") jest przedmiotem batalii interpretacyjnej od ponad dwudziestu lat. Wyjaśniono, że normy art. 7 ust. 1 i 2 ww. ustawy nie mają zastosowania w przypadku grobów murowanych do pochowania zwłok (więcej niż jednej osoby) i urn. Przepis ten nie zawiera żadnych, jasnych i jednoznacznych stwierdzeń co do charakteru opłat za groby murowane w ogóle, tym bardziej co do odstąpienia od jakichkolwiek opłat. Taka interpretacja pojawiła się w latach 90-tych ubiegłego wieku. Jednak to, że przepis ten stwierdza, że wymienione przepisy nie mają zastosowania do "grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok", nie oznacza, że nie powinno się naliczać opłat za groby tej kategorii.

Przyczyną kontrowersji jest różna interpretacja ustawy o cmentarzach, w której podkreśla się prawo do grobu. Prawo to ma w pierw charakter majątkowy, a z chwilą dokonania pochówku ciała zmarłego staje się uprawnieniem o charakterze dobra osobistego, chociaż nadal są w nim zawarte elementy majątkowe i to one kształtują roszczeniowe postawy opiekunów grobów.

Z drugiej strony wskazano na wysokie koszty utrzymania nekropolii. Zarządcy cmentarzy tym uzasadniają potrzebę i konieczność pobierania opłaty za użytkowanie grobu murowanego. To groby murowane stanowią większość grobów na cmentarzu, tak komunalnym jak i parafialnym. Wyłączenie tej kategorii grobów z jakichkolwiek opłat prolongacyjnych czy eksploatacyjnych sprawia, że użytkownicy grobów murowanych będą korzystać z infrastruktury cmentarza za darmo, a w rzeczywistości na koszt użytkowników grobów ziemnych. Będą korzystać z infrastruktury w większym stopniu, gdyż groby murowane mają większą powierzchnię, są najczęściej bardziej dekorowane, które po krótkim czasie stają się odpadami, a koszt ich wywozu i zagospodarowania jest obecnie bardzo wysoki (około 100 tys. zł miesięcznie).

Podniesiono, że opiekunów grobów murowanych, tak samo jak wszystkich pozostałych, dotyczy konieczność ponoszenia innych kosztów utrzymania cmentarza tj. utrzymanie czystości (zamiatanie alejek, koszenie terenów zielonych, wygrabianie liści, wycinki i przycinki drzew, odśnieżanie i posypywanie piaskiem alejek), dostawa wody i energii (oświetlenie), remonty infrastruktury (ogrodzenia, nawierzchnie alejek) czy podatki i inne koszty administracyjne. Nadto, o ile zarządcy cmentarzy komunalnych wypracowują zysk, to w całości przeznaczają go na utrzymanie, modernizację lub rozbudowę cmentarza, gdyż takiej misji służy formuła samorządowego zakładu budżetowego, która pozwala realizować zadania własne gminy (w tym przypadku cmentarnictwo) poprzez ponoszenie kosztów tylko do wysokości uzyskiwanych przychodów. Istotnym ograniczeniem w tej sytuacji jest fakt, że zaledwie 60% przychodów Zakładu Cmentarzy Komunalnych w Olsztynie to wartość przewidywalna (opłaty związane z pogrzebami), a pozostałe 40% to przychody pochodzące z opłat prolongacyjnych, które nie są obowiązkowe, a jedynym skutkiem ich niewniesienia może być utrata prawa do grobu. Współcześnie narasta tendencja do niewnoszenia opłat prolongacyjnych i trend ten negatywnie odbija się na kondycji cmentarzy, ograniczając możliwości zarządcy w zakresie należytego utrzymania infrastruktury na nie pogorszonym poziomie. Wyłączenie grobów murowanych z jakichkolwiek opłat po założeniu grobu skutkować będzie koniecznością zwiększenia dotowania funkcjonowania cmentarzy przez gminy.

Reasumując, art. 7 ustawy o cmentarzach w całości odnosi się do warunków ponownego użycia grobu do kolejnego pochówku i nie ma w nim mowy o odstąpieniu od pobierania opłat za groby murowane czy też urnowe.

Warunki udostępniania miejsc grzebalnych na olsztyńskich cmentarzach komunalnych określa Regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych w Olsztynie uchwalany i opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Zgodnie z § 36 i 37 Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Olsztynie podjętego uchwałą Rady Miasta Olsztyna Nr XLI/676/22 z 22 stycznia 2022 r., miejsca pod wszystkie kategorie grobów udostępniane są na okres 20 lat. Ponadto, Zakład Cmentarzy Komunalnych w Olsztynie, zarządca cmentarza, udostępniając założycielom grobów miejsca pochówku, określa, na jaki okres to robi, w formie pisemnej na dokumencie opłaty - fakturze V A T, której odbiór osoba wnosząca opłatę potwierdza własnoręcznym podpisem. Faktura zawiera informacje, do kiedy opłacone jest miejsce, parametry grobu, warunki zabudowy oraz informację o konieczności uiszczenia opłaty za miejsce po upływie okresu na jaki zostało ono opłacone. Ma ona zatem charakter umowy cywilnoprawnej.

Ustawa o cmentarzach nie określa, na jaki okres zarządca cmentarza ma udostępniać miejsca grzebalne, a jedynie wskazuje minimalny okres, przed upływem którego nie można użyć grobu do ponownego pochówku. Żaden przepis prawny dotyczący cmentarzy nie zawiera zapisu o tzw. wieczystym użytkowaniu miejsca pochówku.

Podkreślono, że opłata eksploatacyjna za grób murowany (1000 zł brutto za 20 lat - 50 zł rocznie / 4,16 zł miesięcznie) nie jest opłatą dotyczącą pochówku. Jest ona pobierana tylko wtedy gdy w dwudziestoletnim okresie istnienia grobu nie jest w nim dokonywany pochówek i dotyczy korzystania z infrastruktury cmentarnej w tym okresie. Jeżeli w cyklu dwudziestoletnim odbędzie się pochówek, opłata eksploatacyjna nie zostaje pobrana, a tylko opłata za dochowanie zabezpieczająca pochówek do pełnych 20 lat. Poza tym opłata eksploatacyjna jest znacząco niższa niż opłata za miejsce pojedyncze podstawowe (1250 zł brutto za 20 lat) i miejsce głębinowe (1500 zł brutto za 20 lat). Wysokość opłat jest ustalana w oparciu o całkowite koszty utrzymania cmentarza, tj. wywóz i zagospodarowanie odpadów, utrzymanie czystości, woda i energia, dozór cmentarzy, podatek od nieruchomości, koszty napraw, remontów oraz materiałów budowlanych i eksploatacyjnych. Niższa opłata za użytkowanie miejsca, na którym założono grób murowany jest jedną z bonifikat wynikających z wysokiej opłaty pobieranej przy zakładaniu grobu.

Co do kategorii opłat za dochowanie, które zabezpieczają nienaruszalność pochówku na okres mineralizacji zwłok (20 lat), to są one stosowane zamiennie z opłatami eksploatacyjnymi, tzn. jeśli w ciągu 20 lat nie ma pochówku w grobie murowanym pobierana jest opłata eksploatacyjna, rekompensująca wymienione wcześniej koszty utrzymania cmentarza związane z grobem. Jeżeli jednak odbywa się pochówek, pobierana jest opłata za dochowanie a opłata eksploatacyjna za ten sam okres jest zaniechana. W przypadku grobów murowanych wysokość opłaty za dochowanie lub opłaty eksploatacyjnej jest znacząco niższa niż wysokość opłaty za groby murowane pobieranej przy ich założeniu i w istotny sposób niższa niż pierwsza lub kolejna opłata za udostępnienie miejsca pod grób tradycyjny najtańszej kategorii - tzw. miejsca podstawowe, czyli ziemne o wymiarach maks. 1 m x 2m, do pochowania jednej trumny.

Na rozprawie w dniu 3 października 2024 r. skarżący podtrzymał wniesioną skargę wyjaśniając, że chybiony pozostaje zarzut Gminy co do tego, że użytkownicy grobów murowanych generują wyższe koszty dla zarządcy cmentarza niż użytkownicy grobów ziemnych. Wyjaśnił, że jednorazowa opłata poniesiona w 1981 r. przez jego rodziców na grób murowany wynosiła 12.000 zł i zabezpieczałaby taki grób ziemny na 80 lat. Wniósł o przyznanie zwrotu kosztów postępowania sądowego. Pełnomocnik Gminy podtrzymał stanowisko przedstawione w odpowiedzi na skargę wnosząc o oddalenie skargi.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, zważył, co następuje.

Stosownie do przepisu art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) oraz art. 133 § 1 i art. 134 § 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 administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że zadaniem sądu administracyjnego jest wyłącznie sprawdzenie, czy zaskarżony akt prawny został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone przepisy postępowania w stopniu wymagającym jego uchylenie.

Rozpoznając sprawę w świetle powyższych kryteriów należy stwierdzić, że wniesiona skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności jednak Sąd odniósł się do legitymacji skarżącego do wniesienia skargi, która oparta jest na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, dalej: "u.s.g."), zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. W przeciwieństwie do legitymacji w postępowaniu administracyjnym określonym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, uprawnionym do wniesienia skargi z art. 101 u.s.g. może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia jest zatem przesłanką dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego i otwiera drogę do jej merytorycznej oceny. Ocena ta zaś dotyczy charakteru naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego występuje wówczas, gdy jest ono konsekwencją naruszenia obiektywnego porządku prawnego (normy prawa materialnego lub procesowego).

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienia (wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, opub. w OSNP z 2004 r. Nr 7, poz. 114, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 9 września 2004 r., sygn. akt II SA/Bk 364/04, opub. w Lex nr 173736). Ponieważ do wniesienia skargi nie legitymuje stan jedynie zagrożenia naruszeniem, stąd w skardze należy wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1563/04, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1127/05, opub. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). O powodzeniu skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g. przesądza wykazanie, albo wskazanie przez skarżącego naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego lub chociażby prawa chronionego w drodze ustawy, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Interes ten powinien być bezpośredni i realny (wyrok NSA z dnia 23 listopada 2005 r., sygn. akt OSK 715/05, wyrok NSA z 4 września 2001 r., sygn. akt II SA 1410/01, opub. w CBOSA; postanowienie NSA z 9 listopada 1995 r., sygn. akt II SA 1933/95, opubl. w ONSA z 1996 r. Nr 4, poz. 170; wyroki WSA w Białymstoku z 4 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 764/06 i sygn. akt II SA/Bk 763/05).

W niniejszej sprawie uznano, że skarżący może realizować swoje prawo do sądu, w granicach przysługujących uprawnień jako osoba najbliższa opiekująca się grobem rodziny państwa G. zlokalizowanym na cmentarzu komunalnym przy ul. (...) w Olsztynie kwatery nr (...), rząd nr (...) miejsca (...), gdzie ostatni pochówek miał miejsce w (...) r. Zapisy kwestionowanej uchwały obejmują swoimi postanowieniami sytuację prawną skarżącego jako osoby opiekującej się grobem najbliższych zlokalizowanym na cmentarzu komunalnym w Olsztynie. W ocenie Sądu skarżący wykazał legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 u.s.g., gdyż jego interes jest indywidualny, bezpośredni i realny, wynikający z normy obowiązującego prawa, tj. art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach, który naruszony został skarżonym aktem. To stwierdzenie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę otwiera mu drogę do merytorycznego rozpoznania skargi.

Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnosnie do aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze cyt. wyżej u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednak 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 (art. 94 ust. 1 u.s.g.). Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 u.s.g., stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą lub zarządzeniem organu gminy oznacza ich nieważność (por. T. Woś (w:) T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały (zarządzenia). Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w

demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu (z uzasadnienia wyroku TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02).

W świetle prezentowanych powyżej kryteriów oceny legalności aktu administracyjnego, skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem bezsporną pozostaje okoliczność, którą Sąd uwzględnił z urzędu, że skarżona uchwała w sprawie ustalenia stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych stanowi akt prawa miejscowego, co w konsekwencji oznacza, że do tego aktu ma zastosowanie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (DZ.U. z 2019 r. poz. 1461) dalej jako: "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych" stanowiący, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy oraz art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym 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. Tymczasem z naruszeniem wskazanych powyżej reguł Rada uchwaliła w § 3 skarżonej uchwały, że wchodzi ona w życie z dniem 1 marca 2023 r. Z uwagi na to Sąd meriti stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, albowiem doszło do istotnego naruszenia prawa w zakresie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego.

Podkreślić pozostaje, że uchwała Rady Miasta Olsztyna z 22 lutego 2023 r. nr LVI/889/23 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych oraz usługi w miejskich domach przedpogrzebowych, reguluje wysokość opłat za udostępnienie miejsca pochówku w grobie ziemnym bądź murowanym i to na zasadzie wiążącej wszystkie strony, czy za zachowanie istniejącego grobu lub nienaruszonego miejsca grzebalnego po upływie 20 lat. Należy zatem wyjaśnić, że uchwała ta jest aktem normatywnym zawierającym normy prawne wyznaczające określone zachowanie adresatów (obowiązek uiszczenia określonych opłat); jest bowiem aktem generalnym określającym dla każdego wysokość opłat na cmentarzu komunalnym w Olsztynie oraz aktem abstrakcyjnym regulującym powtarzalne, (a nie jednorazowe) czynności związane z obowiązkiem uiszczenia opłat za udostępnienie miejsc pochówku. Spełnione zostały zatem cechy aktu prawa miejscowego.

Wyjaśnić nadto pozostaje, że uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej mają charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej.

Wskazać nadto należy, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, a taką podstawę prawną przytoczono w skarżonej uchwale, tworzy samoistną podstawę prawną 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. Wskazuje się przy tym zasadnie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej jest przepisem *lex specialis* względem przepisów zawartych w samorządowych ustawach ustrojowych. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jednoznacznie już przesądzono, że wymieniony przepis zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego oraz zaznaczono, że kompetencje organów przewidziane w art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej mają charakter subsydiarny w stosunku do tych, które zostały ukształtowane samorządowymi ustawami ustrojowymi (zob. np. wyroki NSA: z dnia 16 kwietnia 2024 r., sygn. III OSK 3643/21, z dnia 7 września 2017 r., sygn. II OSK 27/16, dostępne w CBOSA). Także w wypowiedziach doktryny, wskazujących na powszechnie obowiązujący charakter uchwał lub zarządzeń w zakresie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych, akcentuje się, że na ich podstawie dochodzi do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia określonych opłat, a zatem ich adresatami nie jest sama administracja (zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015 r., s. 140; R. Hauser, M. Szustkiewicz, *Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach niektórych uchwał samorządu terytorialnego na przykładzie regulaminu usług cmentarnych*. Skutki dla konkurencji, ZNSA 2018, nr 2, s. 10-12; C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej oraz powołane tam orzeczenia sądów administracyjnych*, LEX/el.).

Odnosnie zaś do zarzutu skargi co do nieuprawnionego uregulowania opłat w Dziale III - Opłaty za każde dochowanie do n/w grobów (stosowane zamiennie z opłatami eksploatacyjnymi z działu IV oraz w dziale IV - Opłaty eksploatacyjne za n/w groby, na następne 20 lat po 20 latach od ostatniego pochówku (stosowane zamiennie z opłatami za dochowanie z działu III) załącznika do uchwały, jako przewidzianych z naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach wyjaśnić należy, że zarzut ten jest zasadny. Podkreślić pozostaje, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej zawiera ogólną normę, która pozwala na ustanowienie na jej podstawie opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej i za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Ustawa ma jednak zastosowanie o tyle, o ile inna ustawa nie określi zakresu opłat pobieranych na podstawie tychże odrębnych przepisów (por. wyrok NSA z 20 września 2024 r. sygn. akt III OSK 242/23, wyrok NSA z 14 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1704/22, dostępne w CBOSA).

Przepis art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach stanowiący, że 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, a zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione, reguluje kwestię uiszczenia opłaty jako warunek uniemożliwiający ponowne użycie grobu po upływie 20 lat. Natomiast w ust. 3 tego przepisu zastrzeżono, że 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. Zatem przepis art. 7 ww. ustawy zasadniczo zawiera upoważnienie do ustalenia opłaty za pochowanie zwłok. Tym samym określa zakres opłat objętych uchwałą w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych. W wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 929/15 (dostępny, (w:) CBOSA) NSA przyjął, że: "W ustawie o cmentarzach ustawodawca dopuszcza możliwość pobierania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych wyłącznie w postaci opłat za pochowanie zwłok oraz odpowiadającej tym opłatom, opłaty za zastrzeżenie przeciw ponownemu użyciu grobu po upływie 20 lat. Sam charakter tego świadczenia jest związany ze złożeniem i pochowaniem ludzkich zwłok (art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach). Opłaty za miejsce, za okres 20 lat i za każde kolejne przedłużenie opłaty na 20 lat, można zakwalifikować jako opłaty za usługi administratora cmentarza, polegające na udostępnieniu miejsca pod grób i te opłaty bezspornie związane są z pochowaniem zmarłych". Organ gminy może zatem ustalić tylko takie opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza, czy też za każde dochowanie do grobu już opłaconego na wskazany okres 20 lat. Przedmiotem uchwały w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy nie mogą być zatem opłaty za wjazd na cmentarz i korzystanie z cmentarza. Poza tym słusznie podnosi skarżący, że na mocy art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach brak jest uprawnienia do ustalania dodatkowych opłat z tytułu upływu 20 lata w odniesieniu do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn. Pogląd identyczny przedstawiony został w wyroku NSA z dnia 17 września 2024 r. sygn. akt III OSK 357/24 (dostępny w CBOSA), który Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę w całości podziela. Nie znajdują podstawy prawnej opłaty uchwalone w dziale III i IV załącznika do skarżonej uchwały w odniesieniu do grobu murowanego oraz urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I/ sentencji wyroku, stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały z uwagi na brak właściwego trybu wejścia w życie wskazanego aktu prawa miejscowego. O kosztach postępowania rozstrzygnięto w pkt II wyroku, na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wysokość uiszczonego przez skarżącego wpisu od skargi (300 zł.).

Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.