



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.2.3.2024.KP

Wrocław, 20 lutego 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4. zarządzenia Nr 24/24 Burmistrza Miasta Bielawa z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za miejsce złożenia zwłok oraz za zarezerwowanie takiego miejsca na Cmentarzu Komunalnym zlokalizowanym w Bielawie przy ul. Wojska Polskiego 52.

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta Bielawa w dniu 24 stycznia 2024 r. wydał zarządzenie nr 24/24 w sprawie ustalenia wysokości opłat za miejsce złożenia zwłok oraz za zarezerwowanie takiego miejsca na Cmentarzu Komunalnym zlokalizowanym w Bielawie przy ul. Wojska Polskiego 52.

Przedmiotowe zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 6 lutego 2024 r.

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził podjęcie §4 z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), w związku z art. 7 ust. 1-4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 887 ze zm.), polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego poprzez ustalenie opłaty za wykonywanie czynności administracyjno-terenowych związanych z pochówkiem oraz dochówkiem do grobu, które na mocy ustawy nie mogą być pobierane.

Mocą przedmiotowego zarządzenia Burmistrz Miasta Bielawa ustalił wysokości opłat za miejsce złożenia zwłok oraz za zarezerwowanie takiego miejsca na Cmentarzu Komunalnym zlokalizowanym w Bielawie przy ul. Wojska Polskiego 52. W §4 analizowanego zarządzenia postanowiono: „Ustalam jednorazową opłatę za wykonywanie czynności administracyjno-terenowych związanych z pochówkiem oraz dochówkiem do grobu – 300,00 zł + podatek VAT”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególnie 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. Zgodnie z ustępem 2 uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Regulacja art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej pozwala na rozstrzygnięcie 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. Niedopuszczalne jest wprowadzanie na tej podstawie innych opłat – w tym za czynności niestanowiące usług komunalnych, w tym czynności administracyjne albo administracyjno-terenowe związane z pochówkiem lub dochówkiem do grobu. Powyższe uregulowania nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego. Jednocześnie należy mieć na względzie, że cmentarz jako obiekt użyteczności publicznej jest wykorzystywany do realizacji zadania

własnego gminy w zakresie chowania zmarłych. Obiekt ten jest obiektem ogólnodostępnym i korzystanie z niego w zakresie objętym prawem do grobu stawowi normalne korzystanie z obiektu, które nie jest w żadnym przypadku objęte opłatą. Korzystanie w powyższy sposób z mienia komunalnego, w ocenie organu nadzoru nie może być przedmiotem ustanowionych opłat przez gminę.

W ocenie organu ustalenie opłaty za dochowanie do grobu należy ocenić jako sprzeczne z przepisami ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W odniesieniu bowiem do grobów ziemnych oraz grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok jednej osoby, dochowanie jest jednoznaczne z ponownym użyciem grobu, co stoi w sprzeczności z art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Przepis ten zabrania ponownego pochówku przed upływem 20 lat od poprzedniego pochówku. W odniesieniu natomiast do grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także w przypadku chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, ustalenie opłaty za dochowanie jest sprzeczne z art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W powyższych przypadkach brak możliwości pobrania opłaty za dochowanie wynika z prawa do nienaruszalności grobu, w świetle którego nie jest wymagane zachowanie okresu dwudziestu lat dla ponownego użycia grobu oraz - po upływie lat dwudziestu - wnoszenie kolejnej opłaty (tak też WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 5 lipca 2023 r., III SA/Gl 540/23; WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 14 lipca 2023 r., IV SA/Po 442/23).

Należy także podkreślić, że pochówek oraz dochówek do grobu, to czynności za które osoba chowająca zmarłego już dokonała odpłatności, a ponadto czynności te stanowią element realizacji prawa do grobu. Zatem korzystanie z mienia komunalnego w tym przypadku jest już objęte posiadaniem przez daną osobę prawem do grobu, a tym samym bezpodstawnym jest pobieranie kolejnej opłaty za czynności objęte już opłatą za udostępnienie na terenie cmentarza komunalnego miejsca do wykonania pochówku/dochówku.

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 jakiegokolwiek opłaty zwanej 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 Wojewody Dolnośląskiego, opłata ustanowiona w §4 analizowanego zarządzenia Burmistrza Miasta Bielawa w sposób istotny narusza 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.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń