



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 grudnia 2023 r.

Poz. 9164

## ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1154.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 listopada 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 LXV/361/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 30 października 2023 r. w sprawie wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Milówka, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 1 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. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 168).

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 października 2023 roku Rada Gminy Milówka podjęła uchwałę nr LXV/361/2023 w sprawie wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Milówka, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

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.* W orzecznictwie za bezsporną uznaje się przynależność cmentarzy komunalnych do kategorii obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 8 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 73/13). Należy podkreślić, że kwestionowana uchwała zawiera katalog opłat, które miałyby być ponoszone przez podmioty korzystające z cmentarza komunalnego. Tym samym Rada Gminy uregulowała jednostronnie materię dotyczącą rodzaju i wysokości opłat, co należy zakwalifikować jako obciążenie mieszkańców obowiązkami. Uwzględniając skutki jakie wywołuje przedmiotowy akt, należy przyznać mu charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego – aktu prawa miejscowego. Na jego podstawie dochodzi bowiem do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego. Wykonanie zadań przez organy gminy jest zatem uzależnione od poniesienia stosownej opłaty.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług.

W załączniku do uchwały, w tabeli stanowiącej *Cennik opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych w Kamesznicy i Lalikach*, w wersji 1 kolumnie 3 tabeli Rada Gminy postanowiła, że wskazane w tabeli opłaty są określone w wysokości netto. Jednocześnie pod tabelą Rada Gminy zawarła regulację o treści  
\* Do kwot podanych w cenniku należy doliczyć obowiązujący podatek VAT.

Tymczasem zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług *ceną jest wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar*

*lub usługę. Jak natomiast stanowi art. 3 ust. 2 ww. ustawy w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową.* W związku z powyższym opłaty ustalone w uchwale powinny uwzględniać w sobie należny podatek i zawierać cenę brutto (razem z podatkiem). Opłata określona w uchwale stanowi bowiem cenę końcową, jaką zapłaci odbiorca usług. W praktyce, wszystkie ewentualne elementy całkowitego kosztu usługi, muszą zawierać się w sposobie rozliczenia uchwalonym przez radę gminy w akcie prawa miejscowego. Podatek od towarów i usług (VAT) jest podatkiem cenotwórczym z tym, że dla odbiorcy usług obojętnym jest, czy opłata zawiera ten podatek, czy nie. Podatek określa jedynie wartość zobowiązań przedsiębiorcy z tego tytułu.

W związku z powyższym ustalenie przez Radę Gminy w uchwale stawek netto z obowiązkiem doliczenia bliżej nieokreślonych stawek podatku VAT stanowi istotne naruszenie prawa, mające wpływ na legalność całej uchwały, gdyż odnosi się do wszystkich, uchwalonych przez Radę Gminy opłat.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że u.g.k. 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, dalej jako: „u.c.c.z.”, 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.

Zgodnie z art. 7 ust. 1-3 u.c.c.z. *1. Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20. 2. Po upływie 20 lat 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.*

Z brzmienia powyższej regulacji wynika, 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 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 20 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.).

W konsekwencji rada gminy nie jest uprawniona do ustalania opłaty o charakterze czasowym w odniesieniu do grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby oraz w przypadku chowania urn. Jedynym ograniczeniem czasowym dopuszczalności dokonania pochówku w istniejącym grobie murowanym, wprowadzonym na podstawie art. 7 ust. 6 u.c.c.z., jest upływ terminu dwudziestu lat od wydania decyzji o zamknięciu cmentarza.

W nawiązaniu do powyższych rozważań należy wskazać, że Rada Gminy w załączniku do uchwały, w kolumnie 4 w wersji 7-9 i 11-14 tabeli ustaliła czasookres na jaki pobierana jest opłata za miejsce pod grób murowany (pojedynczy dwumiejscowy, podwójny dwumiejscowy oraz podwójny czteromiejscowy) jak również za grób urnowy (ziemny jednournowy, ziemny wielournowy, murowany jednournowy, murowany wielournowy). W ocenie organu nadzoru określenie wyżej wskazanego czasookresu, na jaki jest pobierana opłata za grób jest sprzeczne z art. 7 ust. 3 u.c.c.z.

Dodatkowo należy wskazać, że § 3 uchwały istotnie narusza z art. 2 Konstytucji RP. Rada Gminy w ww. paragrafie uchwały wskazała, co następuje: *Traci moc uchwała Nr XXII/177/2008 Rady Gminy Milówka z dnia 29 sierpnia 2008 r. w sprawie wysokości opłat za usługi na cmentarzach komunalnych.* W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie była upoważniona do postanowienia o utracie mocy uchwały Nr XXII/177/2008

Rady Gminy Milówka z dnia 29 sierpnia 2008 r., gdyż przedmiotowa uchwała nie miała charakteru aktu prawa miejscowego i nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest uchylene uchwały nie będącej aktem prawa miejscowego (tzw. uchwały zwykłej) uchwałą posiadającą charakter aktu prawa miejscowego. Uchylene uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała weszła w życie. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości

lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXV/361/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 30 października 2023 r. w sprawie wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Milówka – 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**