

INFORMACJA O WYNIKACH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH Z MIESZKAŃCAMI CIESZYNA PROJEKTU UCHWAŁY RADY MIEJSKIEJ CIESZYNA

w sprawie: ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Miasta Cieszyna w zakresie ustalenia opłat za udostępnienie grobów murowanych oraz nisz kolumbarium obowiązujących na cmentarzach komunalnych w Cieszynie.

Konsultacje społeczne z mieszkańcami Cieszyna projektu uchwały Rady Miejskiej Cieszyna w sprawie: ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Miasta Cieszyna w zakresie ustalenia opłat za udostępnienie grobów murowanych oraz nisz kolumbarium obowiązujących na cmentarzach komunalnych w Cieszynie ogłoszone zostały na podstawie zarządzenia Nr 0050.115.2022 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 3 marca 2022 r. Tryb konsultacji został określony w uchwale Nr XVII/179/20 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 22 kwietnia 2020 r. w sprawie zasad i trybu prowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Cieszyna.

Konsultacje trwały od dnia 14 marca do 30 marca 2022 roku.

Ogłoszenie o konsultacjach umieszczone zostało w trybie określonym w przytoczonej powyżej uchwale w:

- 1) Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Cieszynie,
- 2) na stronie internetowej Cieszyna,
- 3) na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miejskim w Cieszynie.

Uwagi i opinie można było złożyć w formie:

- 1) elektronicznej, przesyłając wypełniony formularz konsultacyjny na adres: urząd@um.cieszyn.pl
- 2) papierowej, składając wypełniony formularz konsultacyjny w biurze podawczym Urzędu Miejskiego w Cieszynie, Rynek 1.

W konsultacjach wzięły udział dwie osoby, które wniosły niżej wskazane uwagi.

W trakcie konsultacji wpłynęły dwie jednobrzmiące uwagi od mieszkańców, wskazujące na orzecznictwo, zgodnie z którym, pobieranie opłat za wielomiejscowe groby murowane jest niezgodne z prawem, naruszając zapisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W odniesieniu do tych uwag, wskazano wnoszącym je mieszkańcom na istniejące w obrocie prawnym orzecznictwo prezentujące również odmienne poglądy prawne na te kwestię. Zwrócono również uwagę na kwestie społeczne i słusnościowe przemawiające za stosowaniem opłat w odniesieniu do wielomiejscowych grobów murowanych.

Uwaga	Odniesienie się do uwagi
<i>Zgłaszam sprzeciw do projektu uchwały w sprawie ustalenia opłat za udostępnienie grobów murowanych oraz nisz w kolumbarium obowiązujących na cmentarzach komunalnych w Cieszynie. Zakres opłat w przedmiotowej sprawie regulowany jest przez Ustawę z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która nie przewiduje opłat w przypadku wieloosobowych grobów murowanych. Jako, że zakres opłat cmentarnych regulowany jest przez wyżej wymienioną ustawę szczegółową, nie mogą więc być te opłaty ustalone w oparciu o przepisy ogólne. Pogląd taki wraził zarówno Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 grudnia 2010r. w sprawie o sygnaturze I CSK 66/10, jak również</i>	<i>Zapisy Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1947) doczekały się szeregu interpretacji, w tej liczbie również linii interpretacyjnej przywołanej w zgłoszonych zastrzeżeniach. Wskazać jednak wypada, że istnieje silnie zarysowana w orzecznictwie odmienna linia interpretacyjna, znajdująca potwierdzenie w licznych orzeczeniach sądów powszechnych i administracyjnych. Zgodnie z tym orzecznictwem dopuszczalne jest pobieranie innych (aniżeli opłata za pochowanie zwłok, która jest uregulowana w art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych) opłat za usługi i korzystanie z infrastruktury cmentarzy. Opinię taką wyraził na przykład Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 10</i>

NSA w wyroku z dnia 4 grudnia 2018r. w sprawie o sygnaturze II OSK 3139/17.

W związku z powyższym przyjęcie przedmiotowej uchwały stanowić będzie naruszenie obowiązujących przepisów, a same opłaty mogą zostać uznane za pobierane bez należytej podstawy, co w dalszej perspektywie na razi budżet miasta na koszty postępowań sądowych oraz konieczność zwrotu pobranych opłat, wraz z odsetkami.*

*złożono dwie identyczne uwagi

października 2017 r. II SA/OI 626/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 marca 2017 r. sygn. akt I SA/Wa 294/17 jak również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 20 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 54/16 oraz w wyroku z dnia 24 stycznia 2019 roku sygn. akt. IV SA/GI 913/18.

Powyższa linia orzecznicza oparta została o następującą argumentację:

Zgodnie z art. 7 ust. 1 – 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20 (ust. 1). 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 (ust. 2). 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 (ust. 3). Konsekwencją powyższych przepisów jest fakt, że w odniesieniu do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, nie jest konieczne zachowanie okresu 20 lat dla pochowania następnych oraz – po upływie lat 20 wnoszenie kolejnej opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok. Art. 7 ust. 2 ustawy

o cmentarzach nie określa jednak ani wysokości opłaty ani sposobu jej ustalenia, ani też nie zawiera delegacji w tym zakresie. Sytuację wyjaśnia pierwotna wersja ustawy o cmentarzach

i chowaniu zmarłych. Zawierała ona przepis art. 2 ust. 3 przewidujący właśnie opłaty za korzystanie z cmentarzy i urzędzeń cmentarnych, ustalone przez prezydium odpowiednich rad narodowych. Tak więc art. 7 ust. 2 wymienia tylko jedną z możliwych do ustalenia opłat. Sytuację skomplikowało dopiero skreślenie art. 2 ust. 3 na mocy 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. Upadła wówczas wyraźna podstawa prawna dla ustalenia przedmiotowych opłat i kompetencji organów w tym względzie. Spowodowało to próby różnych rozwiązań uwidocznione w zróżnicowanym orzecznictwie. Jedną z nich zaaprobowana została w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 26 września 1995 r., sygn. akt III AZP 22/95 (ON-SAPU 1996/6/80), która uznała w art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach podstawę do określania przez gminę, zarządzającą bezpośrednio cmentarzem, opłaty za usługi związane z pochowaniem zwłok, traktując przy tym taką uchwałę jako ofertę do zawarcia umowy cywilnoprawnej podlegającą nawet negocjacom. Tak więc pogląd ten wiązał się ze specyficznym, przejściowym stanem prawnym, który uległ diametralnej zmianie po wejściu w życie ustawy o gospodarce komunalnej. Jej art. 4 ust. 1 pkt 2 określa generalnie uprawnienie rady gminy do ustalenia wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. W orzecznictwie za bezsporną uznaje się przynależność cmentarzy do tej kategorii obiektów (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 8 maja

2013 r. sygn. akt III SA/Wr 73/13, internetowa baza orzeczeń NSA), w związku z czym objęte są one omawianym przepisem i nie jest konieczne poszukiwanie, tak jak w poprzednim stanie prawnym, skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, zmierzających do przewyciężenia istniejącej wówczas niejasnej sytuacji prawnej. Zwrócić należy zwłaszcza uwagę na występujący w art. 4 ust. 1 zwrot "jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej". Otóż art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w żadnym elemencie wchodzącym w skład normy z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie tylko nie wprowadza odmiennych przepisów, ale w ogóle nie reguluje tych kwestii, a mianowicie nie ustala wysokości cen i opłat, ani też nie stanowi o sposobie ich ustalania. Brak jest zatem podstaw do traktowania go jako przepisu szczególnego w rozumieniu cyt. art. 4 ust. 1. W konsekwencji ustalenie cen i opłat w oparciu o ten ostatnio wymieniony przepis nie doznaje ograniczenia wyłącznie do czynności objętych ściśle pojęciem "pochowanie zwłok" z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach (por. wyrok WSA w Gliwicach z 20 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/Gl 54/16, internetowa baza orzeczeń NSA).

W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku

w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 marca 2021 w sprawie o sygnaturze III SA/Gd 667/19 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 18 lutego 2020 w sprawie

o sygnaturze II SA/Op 468/19 wskazując, iż przepis art. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r.

o cmentarzach i chowaniu zmarłych dotyczy co do zasady nie kwestii opłat za grób, a kwestii możliwości jego użycia do ponownego chowania, zaś zapis art. 7 ust. 3 tejże ustawy odnieść należy jedynie do ponownego użycia grobu, tzn. że w przypadku chowania zwłok w grobach murowanych grób taki może być użyty przed upływem 20 lat, a nie do braku konieczności uiszczenia opłaty.

Jednocześnie apelujemy i prosimy o uwzględnienie – przy ocenie zasadności pobierania opłat w odniesieniu do grobów murowanych – zasad współżycia społecznego i równego traktowania osób korzystających z cmentarzy, będących dysponentami grobów, w których pochowane są bliskie im osoby. Jako głęboko społecznie niesprawiedliwą należałoby potraktować sytuację, w której osoba będąca tzw. dysponentem grobu ziemnego byłaby zobowiązana do uiszczania opłat a osoba będąca dysponentem wielomiejscowego grobu murowanego (a więc korzystająca z infrastruktury cmentarza w sposób wyraźnie szerszy) z analogicznych opłat zwolniona. Sytuacja taka naruszałaby wręcz konstytucyjną zasadę równości obywateli a zatem jest trudna do zaakceptowania. Nadmieniamy jednocześnie, że przychody z opłat są przeznaczane na utrzymanie cmentarzy, z których korzystają przecież zarówno dysponenti grobów ziemnych jak i grobów murowanych.

Powyższe wyjaśnienia dowodzą słuszności rozwiązania polegającego na zastosowaniu opłat również w odniesieniu do wielomiejscowych grobów murowanych (jednomiejscowe groby murowane nie występują na cmentarzach komunalnych w Cieszynie) przy czym oczywiście decyzja w tym zakresie pozostawiona zostaje Radzie Miejskiej Cieszyna. Wskazać jednak wypada, iż linia orzecznicza

dopuszczająca pobieranie przedmiotowych opłat w odniesieniu do grobów murowanych została przez sądownictwo administracyjne wyraźnie zarysowana.

Zdając sobie sprawę z prezentowanych w piśmiennictwie i orzecznictwie rozbieżności interpretacyjnych odnośnie możliwości pobierania opłat w odniesieniu do grobów murowanych, mając na względzie zasady współżycia społecznego oraz postulat równości osób mających swoich bliskich pochowanych w grobach ziemnych oraz murowanych rekomendujemy przyjęcie uchwały w proponowanym brzmieniu

Cieszyn, dnia 20 kwietnia 2022 r.

Burmistrz Miasta


Gabriela Staszkiwicz
(2)

Prezes Zarządu


mgr Robert Mędrala