

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA LUBLIN**

z dnia 30 kwietnia 2015 r.

**w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą nr 48/III/2015
Rady Miasta Lublin z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wysokości opłat obowiązujących
na cmentarzach komunalnych w Lublinie**

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) - Rada Miasta Lublin uchwała, co następuje:

§ 1.

Uznaje się za bezzasadne wezwanie wniesione dnia 26 lutego 2015 r. przez Regionalne Stowarzyszenie Zwolenników Kremacji w Lublinie do usunięcia naruszenia prawa w związku z podjętą dnia 29 stycznia 2015 r. uchwałą nr 48/III/2015 Rady Miasta Lublin w sprawie wysokości opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych w Lublinie.

§ 2.

Uzasadnienie stanowiska Rady Miasta Lublin stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Lublin.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący rady
Miasta Lublin

Piotr Kowalczyk

UZASADNIENIE

Regionalne Stowarzyszenie Zwolenników Kremacji w swoim wezwaniu powołuje się na naruszenie interesu prawnego jego członków w części uchwały dotyczącej pochówków urnowych, ustalonych w pkt: I.1. poz. 3, I.2. poz. 3, I.5 poz. 1 i 2, I.6 załącznika nr 1 do Uchwały Nr 48/III/2015 Rady Miasta Lublin z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wysokości opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych w Lublinie. Wnioskodawcy wzywają do usunięcia naruszenia prawa, mając zastrzeżenia do ww. Uchwały jako:

„1) rażąco sprzecznej z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji – art. 32 ust.1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm) poprzez niewspółmierne podwyższenie opłat za pochówki urnowe (wzrost o blisko 1000%) w stosunku do innych pochówków (wzrost o około 10%);

2) wprowadzonej w życie z dniem 1 lutego 2015 r., bez jej uprzedniego opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, co narusza reguły przyzwoitej legislacji w państwie prawa wynikające z art. 2 oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 2, art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Z 2011 r. Nr 197 poz. 1172 z późn. zm.);

Na wstępie należy zaznaczyć, że opłaty ustanowione Uchwałą Nr 48/III/2015 Rady Miasta Lublin z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wysokości opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych w Lublinie, nie mają charakteru komercyjnego.

Wysokość opłat została skalkulowana na podstawie planowanych rocznych kosztów związanych z bieżącym utrzymaniem cmentarza (nie obejmujących inwestycji). Opłaty zostały zróżnicowane w zależności od pochówku osoby dorosłej czy dziecka, ale także ze względu na różne położenie miejsc na cmentarzach (atrakcyjność miejsca) i czas użytkowania. Daje to możliwość wyboru różnych miejsc pochówku, z uwzględnieniem różnych możliwości finansowych osób pokrywających koszty pochówku (zgodnie z uchwałą SN z dnia 26 września 1995 r., III AZP 22/95).

Cmentarze komunalne - wydatki i dochody w latach 2012-2014:

	Wydatki z tytułu bieżącego utrzymania cmentarzy	Dochody z tytułu wniesionych opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych
2012	1 397 381,60	1 122 312,68
2013	1 381 809,61	1 091 004,73
2014	1 408 488,97	1 325 592,24 (wzrost dochodów wynika z wnoszonych opłat za 20 - letnie użytkowanie grobów)

Planuje się, iż w 2015 r. wpłyną dochody z tytułu ww. opłat w wysokości 1 300 000,00 zł, co również nie zapewni pokrycia wydatków z tytułu utrzymania cmentarzy.

Bieżące utrzymanie cmentarzy obejmuje w szczególności:

- czynności administracyjne (prowadzenie ksiąg i dokumentacji cmentarnej, obsługa

klientów itp.),

- utrzymanie zieleni,
- utrzymanie ciągów komunikacyjnych – odśnieżanie, zmiatanie itp.,
- utrzymanie infrastruktury cmentarnej (wraz z bieżącą konserwacją i naprawami),
- ponoszenie kosztów mediów - woda, prąd, ścieki, odbiór odpadów.

Cmentarz przy ul. Białej wymaga większych od standardowych nakładów, z uwagi na jego zabytkowy charakter - konieczność wypełnienia zaleceń służb konserwatorskich i utrzymania nieruchomości na wysokim poziomie estetycznym.

Pochówki urnowe na cmentarzach komunalnych mogą odbywać się do: grobów ziemnych, murowanych oraz do niszy w kolumbarium (tylko cmentarz przy ul. Białej), zatem pochówek urnowy nie jest jednoznaczny z pochówkiem w niszy kolumbarium. W zakresie pochówków urn do grobów tradycyjnych (ziemne i murowane) wzrost opłat nastąpił o ok. 10 % czyli jest zgodny z wezwaniem Skarżącego (pkt. I.1. poz. 3, I.2. poz. 3, I.5 poz. 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały).

Analizując natomiast wzrost opłaty za pochówek w niszy urnowej kolumbarium na cmentarzu przy ul. Białej – dotychczas w wysokości 210 zł, należy wziąć pod uwagę następujące aspekty mające wpływ na jej aktualną wysokość - 2000 zł:

1. Atrakcyjność udostępnianego miejsca - cmentarz komunalny przy ul. Białej, jest obiektem zabytkowym o szczególnym charakterze, wynikającym z historii naszego Miasta. Na cmentarzu nie ma już wolnych miejsc grzebalnych (powierzchnia cmentarza wynosi 1,8 ha). W praktyce odbywają się jedynie dochowania do istniejących grobów, chociaż możliwe jest odzyskiwanie miejsc po grobach zlikwidowanych lub zwolnionych po przeprowadzonych ekshumacjach (w takich przypadkach miejsce to mogą uzyskać **jedynie osoby zasłużone** po spełnieniu określonych kryteriów – §4 ust. 1 pkt 1 Załącznika do *Uchwały Nr 191/XIII/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 8 września 2011 r. w sprawie zasad zarządu oraz zasad i trybu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie miasta Lublin*). Nie dotyczy to jednak nisz kolumbarium przy ul. Białej, którymi dysponuje Regionalne Stowarzyszenie Zwolenników Kremacji. Ponadto na cmentarzu znajdują się liczne groby i kwatery wojenne, które nadają temu miejscu szczególną rangę i znaczenie.

2. Dotychczasowa opłata za pochówek w niszy urnowej w wysokości 210 zł (ustalona w początkowej fazie funkcjonowania pierwszego kolumbarium) – **użytkowana „wiczyscie”**, stanowiła najniższą opłatę za pochówek urnowy na wszystkich cmentarzach, a wyłączając również groby ziemne pojedyncze użytkowane przez 20 lat – najniższa ze wszystkich opłat za udostępnienie miejsca grzebalnego na cmentarzach komunalnych w Lublinie (dla porównania – za grób pojedynczy, w którym składa się urnę **w kwaterze grobów ziemnych na cmentarzu przy ul. Droga Męczenników Majdanka** należało zapłacić 410 zł, natomiast za miejsce pod grób pojedynczy w alei głównej - 910 zł a za jego pogłębienie o każdy 1 pokład -1010 zł) - opłaty te podobnie jak w przypadku niszy nie obejmują budowy grobu i innych usług pogrzebowych. Analizując opłatę związaną z miejscem grzebalnym w niszy urnowej należy również wziąć pod uwagę koszty jakie ponoszone są przez innych użytkowników miejsc grzebalnych położonych w zdecydowanie mniej atrakcyjnych miejscach na cmentarzach komunalnych. Nieuzasadnione jest aby użytkownik miejsca grzebalnego w kwaterze ziemnej cmentarza przy ul. Droga Męczenników Majdanka ponosił za udostępnione miejsce koszty wyższe niż użytkownik niszy urnowej głównej alei cmentarza zabytkowego przy ul. Białej.

3. Opłata za udostępnienie miejsca w niszy kolumbarium przy ul. Białej wnoszona jest przy pochówku, zatem użytkownicy niszy nie ponoszą kosztów za okres rezerwacji miejsca pod pochówek tzw. przydzielenie miejsca za życia, a czas użytkowania liczony

jest dopiero od pochówku (koszty utrzymania cmentarza ponoszone są na bieżąco).

W 2014 roku na cmentarzu przy ul. Białej udostępniono do pochówku 29 miejsc grzebalnych – wszystkie miejsca udostępnione dotyczyły nisz w kolumbarium. Z tego tytułu wpłynęły w 2014 r. opłaty w wysokości 6 090,00 zł (roczny koszt utrzymania obu cmentarzy to ok. 1 400 000,00 zł). Należy zauważyć, że wysokość wnoszonych opłat z tytułu udostępnianych miejsc grzebalnych na cmentarzu przy ul. Białej będzie malała z uwagi na brak nowych miejsc grzebanych, natomiast koszty jego utrzymania będą wzrastać.

Podsumowując - podwyżka opłaty za udostępnienie miejsca w niszy kolumbarium na cmentarzu przy ul. Białej dostosowała jej wysokość do aktualnych uwarunkowań, które zostały wyżej opisane.

Odnosząc się do zarzutu ujętego w pkt 2 wezwania, należy zaznaczyć, że art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) reguluje jakie akty prawne są aktami prawa miejscowego w gminie (czyli podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz.U. z 2011 r. nr 197 poz. 1172 ze zm.)).

W art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym brak jest podstawy do uchwalania opłat za korzystanie z mienia komunalnego (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2008 r., III SA/Wr 265/08, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 listopada 2011 r., NK-N.4131.988.2011DP1), ponieważ na tej podstawie Rada może ustalać jedynie pewne zasady, reguły, czyli samo istnienie opłat, a nie ich wysokość.

Zastosowana podstawa prawna tj. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. Dz.U. z 2011 r. nr 45 poz. 236) nie daje podstawy do nakładania na obywateli świadczeń publicznoprawnych i w konsekwencji nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze prawa miejscowego (tak wielokrotnie NSA m.in. w wyroku z dnia 24 sierpnia 2011 r. II GSK 758/10). Ustalenie cen za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, winno nastąpić w drodze uchwały rady gminy o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 20 marca 2009 r. NK.4.L.0911-24/09).

W związku z tym nie było podstawy do publikacji uchwały. Podana zaś została do publicznej wiadomości m.in. poprzez Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Lublin.

Obowiązek usunięcia naruszenia prawa powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia jest związane z zaistniałym naruszeniem tego interesu. Posiadanie interesu prawnego wynika z konkretnego stanu faktycznego, z którym związana jest określona norma prawa materialnego przyznająca to uprawnienie. Skarżący nie wykazał naruszenia tak rozumianego interesu prawnego.

Mając na uwadze wszystkie przedstawione wyżej okoliczności należy uznać, że wezwanie Regionalnego Stowarzyszenia Zwolenników Kremacji do usunięcia naruszenia prawa jest nieuzasadnione i nie zasługuje na uwzględnienie.