



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 18 lutego 2025 r.

Poz. 324

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.5.2025 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 13 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr IX/101/24 Rady Gminy Branice z dnia 16 grudnia 2024 r.** w sprawie ustalenia wysokości opłat cmentarnych oraz za korzystanie z urządzeń na cmentarzach komunalnych w Gminie Branice w części obejmującej § 5 pkt 1 i 2 uchwały – z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 16 grudnia 2024 r. Rada Gminy Branice, zwana w dalszej Radą, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679 z późn. zm., zwanej dalej u.g.k.) podjęła uchwałę nr IX/101/24 w sprawie ustalenia wysokości opłat cmentarnych oraz za korzystanie z urządzeń na cmentarzach komunalnych w Gminie Branice.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 grudnia 2024 r.

W kwestionowanym akcie Rada ustaliła opłaty za usługi pogrzebowe oraz za korzystanie z urządzeń na cmentarzach położonych w Gminie Branice. Ponadto w § 5 niniejszej uchwały Rada ustaliła również stawkę jednorazowej opłaty za dodatkowe usługi prowadzone na cmentarzach komunalnych w Gminie Branice: za nadzór nad pracami kamieniarskimi i budowlanymi (§ 5 pkt 1 uchwały) i nadzór nad ekshumacją (§ 5 pkt 2 uchwały). Natomiast określając sposób wejścia w życie przedmiotowej uchwały, w treści § 9, Rada wskazała, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej 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. Uznać należy, że na podstawie wyżej wskazanego przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. organ stanowiący gminy może uregulować wysokość opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych. Jednakże w tym przypadku przepisami, jakich organ gminy obowiązany jest przestrzegać powinny być także regulacje zawarte w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r., poz. 576, zwanej dalej u.c.ch.z.). Na mocy zapisu art. 2 ust. 1 u.c.ch.z. ustawodawca scedował utrzymanie cmentarzy komunalnych i ich zarządzanie na właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Odnotować należy, że zapisy u.c.ch.z. dopuszczają możliwość pobierania opłat dotyczących korzystania 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 a charakter tego świadczenia jest związany ze złożeniem i pochowaniem ludzkich zwłok, co wynika z treści art. 7 ust. 2 u.c.ch.z. Przepis art. 7 ust. 1-4 u.c.ch.z. zawiera podstawę do nakładania opłat związanych z pochowaniem zwłok, jednakże powołane przepisy nie przyznają radzie gminy uprawnienia do

ustalania opłat za wszelkie czynności mogące zostać zakwalifikowane jako wynikające z zarządzania (administrowania) gminnym miejscem użyteczności publicznej - cmentarzem komunalnym. Uprawnienie to bowiem ograniczone jest do opłaty za usługi komunalne związane z korzystaniem z miejsca pochówku, a więc określonego w umowie miejsca do grobu. Organ gminy może ustalić tylko te opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym opłaty za miejsce, za okres 20 lat i za każde kolejne przedłużenie tej opłaty, można zakwalifikować jako opłaty za usługi administratora cmentarza, polegające na udostępnieniu miejsca pod grób i te opłaty bezspornie związane są z pochowaniem zmarłych osób fizycznych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15, LEX nr 2248124; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 212/13, LEX nr 1575970).

Zdaniem organu nadzoru brak jest podstawy prawnej do obciążenia nabywców miejsca pochówku opłatami za nadzór nad pracami kamieniarskimi i budowlanymi i nad ekshumacją, tak jak poczyniła to Rada w § 5 niniejszej uchwały. Skoro ustawodawca w u.c.ch.z. jednoznacznie określił zakres opłat jakie mogą zostać objęte uchwałą w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych to wykroczenie poza wskazane wyżej ramy prawne uznać należy za przekroczenie delegacji ustawowej. Niedopuszczalne jest wprowadzanie na tej podstawie innych opłat. Powyższe uregulowania nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego. Zaakcentować również należy, że cmentarz jako obiekt użyteczności publicznej jest wykorzystywany do realizacji zadania własnego gminy w zakresie chowania zmarłych. Obiekt ten jest obiektem ogólnodostępnym i korzystnie z niego w zakresie objętym prawem do grobu stanowi 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 uzasadnieniu do wyroku z dnia 28 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 2032/23 (LEX nr 3733830) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że „Organ gminy może zatem ustalić tylko takie opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Powołane przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, w związku z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach nie stanowią podstawy normatywnej do uregulowania innych opłat niż opłata za pochowanie zwłok.”

Zauważyć należy, że niekwestionowany jest pogląd, według którego, z chwilą złożenia do grobu zwłok prawo do grobu obejmuje zarówno urządzenie jego wystroju, jak również wystawienie nagrobka. Te zewnętrzne przejawy prawa do grobu, mimo że wiążą się z wydatkami, mają charakter osobisty. Prawo do wzniesienia nagrobka i utrzymania grobu, w tym prawo do wykonywania z tym związanych robót, stanowi element prawa do grobu. Wraz z udostępnieniem danej osobie fizycznej miejsca na grób, osoba ta uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego (wraz z prawem do ekshumacji), ale także zwyczajowo szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należytym stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. (por. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15, LEX nr 2248124, a także wyrok NSA z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2263/16, LEX nr 2580161). Skutkiem dysponowania prawem do grobu jest więc uprawnienie do wykonywania w jego obrębie robót. W ocenie organu nadzoru tak samo należy traktować możliwość wykonania ekshumacji zwłok i szczątków, która zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 u.c.ch.z. może być dokonana na umotywowaną prośbę osób uprawnionych do pochowania zwłok za zezwoleniem właściwego inspektora sanitarnego. Od strony technicznej, ekshumacja polega bowiem de facto na wykonaniu odpowiednich robót budowlanokamieniarskich polegających na otwarciu grobu i wyjęciu zwłok, co jest realizowane w ramach opłaconego już miejsca grzebalnego. Zatem już samo wniesienie opłaty za udostępnienie miejsca do pochówku, jako części powierzchni ziemskiej, stanowiącej teren cmentarza komunalnego, nie tylko uprawnia do korzystania z tej części mienia komunalnego do samego pochowania zwłok osoby zmarłej, ale także do realizowania przy nim prac grabarskich, czy kamieniarskich. Trudno bowiem uznać, że tego rodzaju czynności wykonywane na miejscu grzebalnym już opłaconym, są jakimś innym, dodatkowym korzystaniem z tej części obiektu użyteczności publicznej, skoro odbywa się dokładnie na tym samym miejscu z prawem do grobu, co miejsce grzebalne. Dlatego ustalenie opłaty za nadzór nad pracami kamieniarskimi i budowlanymi i nad ekshumacją w § 5 kwestionowanej uchwały nastąpiło bez podstawy prawnej.

W ocenie organu nadzoru, ustalenie ww. opłat uznać należy za wykraczające poza zakres czynności związanych z prawem do grobu. Przyjęcie bowiem odmiennego stanowiska prowadziło 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.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny

Joanna Sachanbińska