



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 6 marca 2023 r.

Poz. 1637

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 19/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 3 marca 2023 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr LXXI/357/2023 Rady Miasta Golubia-Dobrzynia z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi cmentarne na cmentarzu komunalnym przy ulicy Sokołowskiej.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałą nr LXXI/357/2023 Rada Miasta Golubia-Dobrzynia przyjęła w formie załącznika cennik opłat za usługi cmentarne, w którym wyszczególniła czynności związane z utrzymaniem grobów. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lutego 2023 r. Zawiadomieniem z 21 lutego 2023 r. znak WNK.DT.4131.5.2023 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi, stanowisko Gminy przedstawiono w piśmie z dnia 27 lutego 2023 r., w którym podjęto polemikę wobec zgłoszonych zarzutów.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, który stanowi: „Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.”), a także powołano art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679), zwanej dalej: „ustawą”. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy 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. (ust. 1). Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (ust. 2).

„Ustawa o gospodarce komunalnej zawiera zatem ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jej podstawie opłat za korzystanie z komunalnych urządzeń użyteczności publicznej. Wyznaczona normą art. 4 ust. 1 pkt 2 kompetencja organu gminy do ustalania wysokości cen i opłat oraz sposobu ich ustalania nie ma jednak charakteru nieograniczonego. Po pierwsze – a to wynika wprost z treści tego przepisu – musi uwzględniać przepisy szczególne, zawarte w innych aktach prawnych, które samodzielnie regulują powyższe kwestie w całości lub w jakiejś części. Realizacja tej kompetencji musi gwarantować spójność systemu prawnego, kształtowanego przez szereg norm prawnych, z których część nie ma stricte za przedmiot wysokości opłat (w tym wypadku na cmentarzu) czy sposobu ich ustalania, tym niemniej wprowadzając regulacje powiązane z tymi opłatami lub dotyczące zdarzeń, w związku z którymi opłaty są nakładane, kształtują one ramy prawne, w których gmina może realizować uprawnienia wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 marca 2022 r. sygn. III SA/Wr 51/21.) W tym zakresie należy zwrócić uwagę na regulacje przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w tym art. 7, zgodnie z którym 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 jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę przewidzianą za pochowanie zwłok (ust. 2).

Z redakcji powołanego przepisu wynika, że ustawodawca określił rodzaj opłaty: za pochowanie zwłok na cmentarzu, którą wnosi się ponownie po upływie 20 lat w przypadku grobów ziemnych. Wniesienie opłaty jest związane z zawarciem umowy o pochowanie zwłok, która, po realizacji pochówku, stanowi potwierdzenie nabycia tzw. prawa do grobu. Na kanwie powołanych ustaw w orzecznictwie sądów zgodnie wyjaśniono, że: „Prawo do wzniesienia nagrobka i utrzymania grobu, w tym prawo do wykonywania z tym związanych robót, stanowi element prawa do grobu (por. m.in. wskazany wyżej wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15 i orzecznictwo tam powołane). Skutkiem dysponowania prawem do grobu jest więc uprawnienie do wykonywania robót. O dysponowaniu grobem w zakresie wykonania okresowych robót związanych z utrzymaniem grobu, decydują przepisy prawa cywilnego. Regulamin nie może normować zagadnienia treści uprawnienia cywilnoprawnego. Prawo do grobu obejmuje uprawnienie do pochowania zwłok. W jego zakresie mieści się zaś urządzenie miejsca pochówku, wykonanie grobu (murowanego, ziemnego). Wskazują na to przepisy art. 10 ust. 1 i art. 12 ust. 1 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a także przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz.U. Nr 48, poz. 284), w zakresie w jakim określają wymagania, jakim muszą odpowiadać groby oraz inne miejsca pochówku zwłok i szczątków.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2018 r. sygn. II OSK 2263/16)

„Pochowanie zwłok na cmentarzu jest w swojej istocie wynikiem zawarcia umowy, w wyniku której, po uiszczeniu ustalonej przez gminę opłaty, wnoszący ją nabywa prawo do grobu, a wraz z nim ww. uprawnienia (vide S. Rudnicki: prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne, Kraków 1999, s. 76-77, 106). Sąd zgadza się tym samym, że brak jest podstaw do pobierania opłat za możliwość ustawienia nagrobka lub płyty nagrobnej na grobie, rozebranie nagrobka, ponowne ustawienie rozebranego nagrobka, czy też wykonanie ekshumacji na miejscu grzebalnym już opłaconym jako za korzystanie z mienia komunalnego na terenie cmentarza.” „Pomijając to, że brak jest obowiązku pobierania opłat od wszelkich przejawów korzystania z mienia publicznego, rolą ustawodawcy, w tym ustawodawcy lokalnego, jest możliwie precyzyjne określenie przypadków korzystania z tego mienia, podlegających opłacie – czy to przez ich bezpośrednie wskazanie, czy poprzez odpowiednie określenie cech i warunków dla przypadków, które mają zostać objęte obowiązkiem poniesienia opłaty.” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 marca 2022 r. sygn. III SA/Wr 51/21) Por. wyrok WSA w Krakowie sygn. III SA/Kr 1360/15.

Wobec powyższego, opłata za pochowanie zwłok na cmentarzu stanowi ekwiwalent - rekompensatę kosztów dla administratora za realizację uprawnień prawa podmiotowego - prawa do grobu, w tym prawa do korzystania z infrastruktury cmentarza określonej w powołanym rozporządzeniu. Cmentarz stanowi obiekt użyteczności publicznej (jednorodny – zdefiniowany rozporządzeniem), a tym samym opłata jest należna za „korzystanie” z tego „obiektu” (tak jak stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy). „Z przytoczonych przepisów wynika zatem, że organ gminy może ustalać jedynie "opłaty za pochowanie zwłok" (art. 7 ust. 2), a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza” (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1022/10). Natomiast możliwym jest ustalenie opłat za usługi dodatkowe (np. organizacja ceremonii) – to jest „usługi komunalne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

„Podkreślić należy, że z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie wynika uprawnienie rady gminy do ustalania opłat za wszelkie czynności mogące zostać zakwalifikowane jako wynikające z zarządzania (administrowania) gminnym miejscem użyteczności publicznej jakim jest cmentarz komunalny. Uprawnienie to bowiem ograniczone jest do opłaty za usługi komunalne związane z korzystaniem z miejsca pochówku, a więc określonego w umowie miejsca do grobu.

Opłata z tego tytułu powinna być zatem tak skalkulowana, aby obejmowała zarówno miejsce (co do wielkości) pod określony rodzaj grobu, jak i koszty ponoszone przez administratora w związku z jego utrzymaniem jako części składowej cmentarza komunalnego (np. wywóz śmieci, pobór wody).” (wyrok WSA w Szczecinie z 10 września 2020 r. sygn. I SA/Sz 552/20)

Wobec tak przedstawionej wykładni przepisów należy zakwestionować podstawowe zapisy cennika (załącznika do uchwały): pkt 3 i 4 (opłaty za miejsca na grób i grobowiec na okres 20 lat), pkt 5 (dopłaty za postawienie pomnika), pkt 7 (odrębnie kalkulowana opłata za wodę i odpady) oraz pkt 8 (opłaty formalno-prawne za wydawanie zgód na różne czynności związane z utrzymaniem nagrobków oraz przygotowaniem do pogrzebu przez wykonawcę).

W szczegółowym orzecznictwie organów nadzoru przyjęto, że: „Kierując się powyższymi ustaleniami, w ocenie organu nadzoru bez podstawy prawnej zostały wprowadzone opłaty przewidziane w: pkt 5 "Opłaty za uzyskanie zezwolenia na roboty" - z uwagi na fakt, że uprawnienie do: ustawienia nagrobka, jego założenia po pogrzebie, renowacji i rozebrania, budowy grobowca oraz krypty pod urnę, a także ułożenia nawierzchni z kostki lub płytek jest związane z prawem do posiadania grobu”. (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 9 listopada 2021 r. NK-I.4131.171.2021.ASzcz)

„Zdaniem organu nadzoru, brak jest również podstawy prawnej do obciążenia nabywców miejsca pochówku opłatami za wjazd na cmentarz, czy korzystanie z kaplicy cmentarnej, które przewidziane zostały w załączniku Nr 2 do uchwały. Opłaty za korzystanie z miejsca pochówku, w tym za miejsca grzebalne i jego ponowienie na następne 20 lat, powinny uwzględniać planowane roczne koszty utrzymania cmentarza i ich rzeczywistą kalkulację. Opłata z tego tytułu powinna być zatem tak skalkulowana, aby obejmowała zarówno miejsce (co do wielkości) pod określony rodzaj grobu, jak i koszty ponoszone przez administratora w związku z jego utrzymaniem jako części składowej cmentarza komunalnego (np. wywóz śmieci, pobór wody) wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 212/13).” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 4 stycznia 2023 r. PN.4131.16.2023) Podobne wnioski sformułowano w rozstrzygnięciach nadzorczych: Wojewody Wielkopolskiego z dnia 25 czerwca 2020 r. KN-I.4131.1.388.2020.2 oraz Wojewody Podlaskiego z dnia 4 maja 2022 r. NK-II.4131.76.2022.DM.

Podobnie, niezgodne z przepisami jest oznaczenie w uchwale opłaty „za miejsca na grób ziemny” lub „grobowiec” (pkt 3 i 4 załącznika). „Z przytoczonych przepisów wynika zatem, że organ gminy może ustalać jedynie "opłaty za pochowanie zwłok" (art. 7 ust. 2), a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza” (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1022/10). Natomiast wydaje się, że rodzaj grobu (ustalony w rozporządzeniu) może uzasadniać przyjęcie odmiennej stawki opłaty za pochowanie zwłok. Konstrukcja opłaty w uchwale za grób jednomiejscowy i osobno za grób dwumiejscowy oraz opłaty na grobowiec na okres 20 lat nie odpowiada wytycznym ustawy, w tym wyłączeniu możliwości ponawiania opłaty za pochówek w grobie murowany po upływie 20 lat (art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). W konsekwencji powyższego ustalone opłaty powinny być ponownie przerechowane i zredagowane.

W wyjaśnieniach Miasta Golubia-Dobrzynia wskazano, że uchwała wyszczególnia pewne usługi - koszty jakie są związane z pochówkiem i utrzymaniem grobów, które łącznie podlegają pod kategorię: opłaty za pochowanie zwłok. Jednakże tak skonstruowane w uchwale opłaty ponosi się niezależnie od istnienia prawa do grobu, w tym sprzecznie z trybem działania stron określonym w cytowanej regulacji ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Jak już wskazano wszystkie działania osób uprawnionych mieszczące się w realizacji prawa do grobu powinny być ujmowane w opłacie przewidzianej za pochowanie zwłok na cmentarzu. W szczególności możliwość korzystania z cmentarza, w tym wjazdu nie powinna być warunkowana obowiązkiem wniesienia dodatkowej opłaty (zapisy uchwały ujęto szeroko adresując je przede wszystkim do osób uprawnionych do grobu). Natomiast możliwe są inne usługi komunalne, w tym związane z rezerwacji miejsc grzebalnych.

Dodatkowo należy zakwestionować zapis pkt 4 załącznika do uchwały, który dotyczy opłaty za miejsce grzebalne w formie grobowca murowanego ale „bez prawa murowania grobowca”. W wyjaśnieniach Gminy potwierdzono, że ten fragment przepisu jest zbędny. Wobec tego redakcja przepisu jest wewnętrznie sprzeczna i nie można tej wadliwości usunąć w drodze wykładni, co istotnie utrudnia jego stosowanie. Przepisy aktów normatywnych powinny być formułowane zgodnie z zasadami przyzwoitej legislacji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 marca 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt K 24/00 stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a także, że standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego oraz że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, zaś związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalająca na wyegzekwowanie (zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 568/11).

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Wobec tego Rada Miasta Golubia-Dobrzynia podejmując uchwałę nr LXXI/357/2023 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustawy oraz Konstytucji RP, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Stwierdzone naruszenia dotyczą najistotniejszych postanowień uchwały, a w konsekwencji opłaty powinny zostać ponownie prerachowane i zredagowane przez organ stanowiący gminy.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz