



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 5 czerwca 2025 r.

Poz. 2809

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.22.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 9 maja 2025 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) stwierdzam nieważność

uchwały nr XIII/94/2025 Rady Miejskiej Łasin z dnia 10 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Łasinie.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XIII/94/2025 Rada Miejska Łasin ustaliła wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Łasinie.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 11 kwietnia 2025 r.

Zawiadomieniem z 30 kwietnia 2025 r. znak: WNK.IV.4131.22.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, stanowisko Gminy przedstawiono w piśmie z 5 maja 2025 r. (znak: ORA.0711.1.1.2025) w którym nie wniesiono zastrzeżeń do zgłoszonych zarzutów.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej „jeżeli przepisy szczególnie 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”.

Wskazać należy, że ustawa o gospodarce komunalnej 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 (Dz. U. z 2024 r., poz. 576), 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). Przyjęcie innej wykładni prowadziłoby do uznania za nieobowiązującą tę treść ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która upoważnia do ustalania opłaty za pochowanie zwłok. Chodzi o art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

W związku z powyższym podstawy do nałożenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych należy poszukiwać w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

„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 jak wskazano powyżej na regulacje przepisów ustawy 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 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). Z kolei w myśl ust. 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.

W § 1 pkt 1 uchwały Rada Miejska określiła opłaty za miejsce grzebalne lub rezerwację miejsca grzebalnego za życia na okres 20 lat:

- a) grób pojedynczy - 700,00 zł,
- b) grób rodzinny (podwójny) - 1.050,00 zł,
- c) grób dla dziecka zmarłego przed 6 rokiem życia - 100,00 zł,
- d) za urnę - 350,00 zł.

Oceniając powyższą regulację przede wszystkim należy wskazać, iż nie określa ona precyzyjnie jakiego typu grobu dotyczy opłata (ziemnego czy murowanego). Definicje legalne miejsc służących do chowania zwłok zawarte zostały w § 2 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. z 2008 r. Nr 48, poz. 284), w którym zdefiniowano „grób ziemny”, „grób murowany”, „grób rodzinny”, „katakumby” i „kolumbarium”.

W § 1 pkt 2 uchwały Rada Miejska przewidziała natomiast opłatę między innymi za przedłużenie terminu ważności miejsca grzebalnego na okres 10 lat oraz w pkt 4 opłatę za dochowanie do grobu ziemnego następnego zmarłego oraz pochowanie zmarłego w zarezerwowanym grobie rodzinnym w trakcie trwania terminu 20-letniego w wysokości 35,00 zł, za każdy rok do upływu terminu 20-letniego, o którym mowa wyżej.

Ustalenie takiej opłaty nie znajduje uzasadnienia w art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Konstrukcja powyższego przepisu wskazuje, że obowiązek uiszczenia opłaty za „przedłużenie” prawa do grobu ziemnego w związku z uczynionym zastrzeżeniem, jak i wysokość tej opłaty zostały określone przez ustawodawcę. Przewidział on, że wysokość tej opłaty jest równa wysokości opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok a zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione.

Wyrokiem z dnia 17 marca 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 51/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, iż przechodząc do spornej w niniejszej sprawie interpretacji art. 7 ust. 1-3 ustawy o cmentarzach, Sąd podziela stanowisko organu nadzoru co do tego, że przepis ten nie daje podstawy do ustalenia opłat za udostępnienie na 20 lub 50 lat miejsca dla pochówków urnowych, opłat za dochówki urn, stanowiących pochodne tych opłat oraz opłat za zachowanie grobów urnowych. Stanowisko to znajduje też umocowanie w zdecydowanie przeważającej części orzeczeń sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Krakowie z 11 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1360/15) oraz orzecznictwie sądów powszechnych (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10).

W powyższym wyroku WSA we Wrocławiu wskazał również, że z treści art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach wprost wynika, że wyartykułowany w ust. 1 zakaz ponownego pochowania w grobie przed upływem 20 lat oraz możliwość zachowania grobu po upływie tego czasu pod warunkiem wniesienia zastrzeżenia i opłaty, nie ma zastosowania do grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia więcej niż jednej osoby oraz do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Takie terminowe ograniczenie

w przypadku grobów ziemnych wynika - najogólniej - z powodów sanitarnych i tych samych względów nie ma racji bytu w przypadku wielostanowiskowych grobów murowanych lub pochówków urnowych. W sensie fizycznym grób murowany lub urnowy, poprzez wyłączenie go z procesów naturalnej degradacji, także po upływie 20 lat nie przestaje być grobem. W sensie szerszym, grób jako miejsce czczenia pamięci zmarłych,

sprawowania obrządków z tym związanych może oczywiście - niezależnie od faktycznej zawartości - funkcjonować dłużej lub krócej, w sensie prawnym o czasie istnienia grobu przesądza trwałość nabytych praw do grobu. W sferze prawnej pochowanie zmarłego wiąże się z nabyciem szeregu uprawnień, a także z określonymi obowiązkami, w tym wniesieniem opłaty za udostępnienie miejsca pochówku. Faktyczna, realna możliwość wykorzystania grobu murowanego lub urnowego dla celów dochówku jest zatem ograniczona de facto tylko ilością przewidzianego w takim grobie miejsca, a nie upływem czasu, jak w przypadku grobu ziemnego. Możliwość wykorzystania go na potrzeby stworzenia nowego grobu (ponowne pochowanie) jest z kolei wyłączona z uwagi na fakt, że wciąż znajdują się w im szczątki lub prochy ludzkie, które nie uległy naturalnej degradacji, a zrazem brak jest regulacji dopuszczających likwidację grobu i określających procedurę takiej likwidacji. Stąd też w doktrynie i orzecznictwie cywilnym na gruncie art. 7 ustawy o cmentarzach określa się prawo do grobu murowanego lub urnowego jako bezterminowe, zaś do grobu ziemnego jako terminowe, co do zasady wygasające po upływie 20 lat, z momentem ponownego wykorzystania grobu (E. Dołęgowska, K. Klibisz, A. Tworkowska: Cywilnoprawna regulacja prawa do grobu, "Białostockie Studia Prawnicze" rok 2013 r. Nr 13, s. 122).

W § 1 pkt 5 i 6 uchwały Rada Miejska ustaliła opłaty za wjazd pojazdem na teren Cmentarza Komunalnego oraz opłaty za zezwolenie na postawienie nagrobka.

Powyższe postanowienia naruszają art. 7 ust. 1-4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, który stanowi podstawę do nakładania opłat związanych z pochowaniem zwłok. Powołane przepisy nie przyznają bowiem radzie 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 jakiekolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza.

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 przepisy 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).

W związku z powyższym organ nadzoru wskazuje, że wraz z udostępnieniem danej osobie fizycznej miejsca na grób, osoba ta uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale również szereg uprawnień takich jak prawo do wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należytym stanie czy wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym (por. wyrok SN z dnia 7 grudnia 1970 r., sygn. akt III CZP 75/70, wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15). W świetle powyższego samo wniesienie opłaty za udostępnienie miejsca do pochówku, jako części powierzchni ziemskiej usytuowanej na terenie cmentarza komunalnego, nie tylko uprawnia do korzystania z tej części obiektu użyteczności publicznej w celu pochowania zwłok, ale ponadto do realizowania w tym miejscu prac grabarskich czy kamieniarskich. Nie sposób bowiem uznać, że tego rodzaju czynności wykonywane na miejscu grzebalnym już opłaconym, stanowią inne dodatkowe korzystanie z tej części obiektu użyteczności publicznej. Skoro dysponowanie prawem do grobu uprawnia do wykonywania w jego obrębie robót, obejmujących m.in. wykonanie nagrobka na już opłaconym miejscu grzebalnym, to brak jest podstawy do żądania opłaty za wykonanie na terenie cmentarza pomnika przez firmę kamieniarską (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Ol 17/23). Tym samym w ocenie organu nadzoru Rada, ustalając powyższe opłaty, naruszyła w sposób istotny art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w zw. z art. 7 Konstytucji RP, przekraczając zakres upoważnienia ustawowego.

Ponadto zaznaczyć również należy, że ustalenie przez Radę Miejską w § 2 uchwały 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 opłat.

Tymczasem zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168): 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 lub 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.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

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

Michał Sztybel