



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 czerwca 2026 r.

Poz. 3151

Sygn. akt III SA/Lu 473/25



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 listopada 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Marcinowski
Sędziowie: Sędzia WSA Robert Hałabis (sprawozdawca)
Sędzia WSA Anna Strzelec

po rozpoznaniu w Wydziale III w dniu 20 listopada 2025 r.

na posiedzeniu niejawnym w postępowaniu uproszczonym

sprawy ze skargi **Wojewody Lubelskiego**

na uchwałę **Rady Miasta Chełm**

z dnia 9 maja 2019 r. nr X/70/19

w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Chełmie

stwierdza częściowo nieważność zaskarżonej uchwały, w zakresie części załącznika do tej uchwały obejmującego:

- 1) Lp. 5, 6, 7 i 9 tabeli oznaczonej jako „Stawki opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Chełmie przy ul. Mościckiego 57”;
- 2) pkt od 1 do pkt 22 części załącznika do uchwały zatytułowanego „Informacja do pobierania opłat na utrzymanie cmentarza”.

Sygn. akt III SA/Lu 473/25

Uzasadnienie

Rada Miasta Chełm w dniu 9 maja 2019 r. – na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827, ze zm.) – podjęła uchwałę nr X/70/19 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Chełmie (Dz. Urz. Województwa Lubelskiego z 2019 r. poz. 3558).

Zgodnie z § 1 uchwały nr X/70/19, załącznik do pierwotnej uchwały nr XXIII/257/12 Rady Miasta Chełm z dnia 26 września 2012 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Chełmie (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2012 r. poz. 3388 i z 2018 r. poz. 932) otrzymał brzmienie zgodne z załącznikiem do uchwały z dnia 9 maja 2019 r. W załączniku tym w tabeli obejmującej „*Stawki opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Chełmie przy ul. Mościckiego 57*” Rada Miasta Chełm ustaliła następujące stawki opłat (w złotych):

- 1) w Lp. 5 opłata na utrzymanie cmentarza do każdego pochówku: cena netto – 1 120,37; 8% VAT - 89,63; cena z 8% VAT - 1 210,00;
- 2) w Lp. 6 opłata na utrzymanie cmentarza do każdego pochówku – dotyczy pogrzebów dzieci oraz szczątków sprowadzonych z innych cmentarzy: cena netto - 527,78; 8% VAT - 42,22; cena z 8% VAT - 570,00;
- 3) w Lp. 7 opłata za zmianę ilości miejsc w grobie lub w niszy urnowej w kolumbarium: cena netto - 462,96; 8% VAT - 37,04; cena z 8% VAT - 500,00;
- 4) w Lp. 9 opłata za wjazd na cmentarz:
 - a) wjazd jednodniowy: cena netto - 52,85; 23% VAT - 12,15; cena z 23% VAT - 65,00;
 - b) wjazd siedmiodniowy: cena netto - 105,69; 23% VAT - 24,31; cena z 23% VAT - 130,00;
 - c) wjazd miesięczny: cena netto - 317,07; 23% VAT - 72,93; cena z 23% VAT - 390,00;
 - d) wjazd godzinowy dla osób indywidualnych: cena netto - 10,57; 23% VAT - 2,43; cena z 23% VAT - 13,00.

Jednocześnie do Lp. 5 tabeli, tj. „opłat na utrzymanie cmentarza do każdego pochówku” w załączniku do uchwały zamieszczono „Informację do pobieranych opłat na utrzymanie cmentarza” w brzmieniu: „Opłata na utrzymanie cmentarza pobierana jest za czynności Zarządcy Cmentarza związane z pochowaniem zwłok lub urządzeniem grobu, polegające w szczególności na:

- 1) konserwacji i rozbudowie nagłośnienia,
- 2) wywozie nieczystości stałych i płynnych,
- 3) ponoszeniu opłat za energię elektryczną,
- 4) ponoszeniu opłat za dzierżawę i konserwację pojemników na śmieci,
- 5) konserwacji zieleni (koszenia i pielęgnacji trawników, strzyżeniu żywopłotów, podcinki i wycinki drzew, grabienia terenu),
- 6) utrzymania czystości na cmentarzu,
- 7) odśnieżaniu i likwidacji śliskości alejek,
- 8) dostawie wody,
- 9) konserwacji sieci wodociągowej,
- 10) rozbudowie sieci wodociągowej,
- 11) budowie nowych alejek,
- 12) remoncie alejek dotychczas istniejących,
- 13) rozbudowie sieci elektrycznej,
- 14) rozbudowie sieci studzienek ściekowych tzw. „burzówka”,
- 15) wynajęciu i serwisie kabin sanitarnych,
- 16) utrzymaniu biura cmentarza,
- 17) robieniu oprysku na kwaterach grobów ziemnych oraz na niezagospodarowanej części cmentarza (min. 2 razy w roku),
- 18) konserwacji i naprawie obiektów, urządzeń oraz ogrodzenia,
- 19) całodobowym dozorcze cmentarza,

- 20) konserwacji instalacji alarmowej,
- 21) bieżącej obsłudze i konserwacji bazy danych programu ewidencjonującego zmarłych oraz wyszukiwarki internetowej,
- 22) oznakowania kwater”.

Ze względu na tego rodzaju zmiany uchwały pierwotnej pismem z dnia 31 lipca 2025 r. Wojewoda Lubelski wniósł skargę na uchwałę nr X/70/19 Rady Miasta Chełm z dnia 9 maja 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Chełmie, w części dotyczącej Lp. 5, 6, 7 i 9 tabeli obejmującej „Stawki opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Chełmie przy ul. Mościckiego 57”, które zawarto w załączniku do uchwały oraz zaskarżył część załącznika do uchwały zmieniającej zatytułowaną: „Informacja do pobieranych opłat na utrzymanie cmentarza”, ujętą w pkt 1-22.

We wnioskach skargi Wojewoda domagał się stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanej w skardze części. W uzasadnieniu tego stanowiska podniósł, że opłaty wymienione w Lp. 5, 6, 7 i 9 tabeli obejmującej „Stawki opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Chełmie przy ul. Mościckiego 57”, stanowiącej załącznik do uchwały nr X/70/19 Rada Miasta Chełm, zostały ustalone z istotnym naruszeniem prawa, to jest art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576, ze zm.). Wyjaśnił, że wprowadzie na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej organ stanowiący gminy może uregulować wysokość opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych, jednakże wskazany przepis nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do określenia przez radę gminy opłat za korzystanie z cmentarza, ponieważ w tym przypadku organ gminy obowiązany jest przestrzegać także regulacji zawartych w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Natomiast ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych dopuszcza możliwość pobierania opłat dotyczących korzystania z cmentarzy komunalnych wyłącznie w postaci opłat za pochowanie zwłok oraz odpowiadającej tym opłatom opłat 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 ustawy. Natomiast wedle art. 7 ust. 3 ustawy, 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. Ponadto na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy, dozwolone są umowy przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania. Dlatego przepis art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zawiera podstawę jedynie do nakładania opłat związanych z pochowaniem zwłok, nie przyznaje zaś radzie gminy uprawnienia do ustalania opłat za wszelkie czynności mogące zostać zakwalifikowane jako wynikające z zarządzania (administrowania) gminnym (komunalnym) miejscem użyteczności publicznej. 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 zatem ustalić tylko te opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza, w co zaskarżona uchwała wkroczyła.

Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych Wojewoda Lubelski uznał, że brak jest podstawy prawnej do obciążenia nabywców miejsca pochówku opłatami na utrzymanie cmentarza do każdego pochówku, w tym pogrzebów dzieci oraz szczątków sprowadzonych z innych cmentarzy (Lp. 5 i 6 tabeli stanowiącej załącznik do uchwały Nr X/70/19). Dlatego ustalenie takich opłat wskazanych w Lp. 5 i 6 tabeli należało uznać za wykraczające poza zakres czynności związanych z prawem do grobu. Przyjęcie bowiem odmiennego stanowiska prowadziłoby 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.

W ocenie organu nadzoru brak było również podstaw do ustalania opłaty za zmianę ilości miejsc w grobie lub w niszy urnowej w kolumbarium (Lp. 7 tabeli stanowiącej załącznik do uchwały nr X/70/19) oraz opłaty za wjazd na cmentarz (Lp. 9 tej tabeli). Powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewoda Lubelski wyjaśnił, że nie jest kwestionowany pogląd, według którego, z chwilą złożenia do grobu zwłok prawo do grobu obejmuje zarówno urządzenie jego wystroju, jak również wystawienie nagrobka. 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 robót z tym związanych, 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. Organ gminy może zatem ustalić tylko takie opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Przedmiotem uchwały w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarza nie mogą być także opłaty za wjazd na cmentarz i korzystanie z cmentarza.

W konsekwencji – zdaniem organu nadzoru – z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie można wyinterpretować normy prawnej dającej podstawę do nakładania na osoby korzystające z cmentarza opłat będących świadczeniami publicznoprawnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, ponad te opłaty, które możliwe są do ustalenia na podstawie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Ustawa o gospodarce komunalnej pozwala zaś na ustalenie cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, natomiast art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych reguluje zakres tych opłat związanych z funkcjonowaniem cmentarza.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Chełm wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie od skarżącego organu nadzoru kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych. Ponadto wniosła o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentu w postaci wniosku Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 12 marca 2019 r., na okoliczność, że stawki opłat wprowadzone zaskarżoną uchwałą zostały uprzednio należycie skalkulowane, mają charakter wynagrodzenia (ceny) za usługę świadczoną przez gminę lub za korzystanie z urządzeń, obiektów cmentarnych, itp., będących własnością gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest – co do zasady – usprawiedliwiona, gdyż zawiera należycie uzasadnione podstawy i z tego względu zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm. – dalej jako „p.p.s.a.”), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu organu administracji publicznej, czyli ocenia zgodności tego aktu z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu faktycznego i prawnego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że zadaniem sądu administracyjnego jest zbadanie, czy zaskarżony akt został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone reguły proceduralne w stopniu, który mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Dopuszczenie się przez organ administracji naruszeń w omawianym zakresie skutkuje przede wszystkim uchynieniem zaskarżonego aktu w całości lub części (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a-c p.p.s.a.).

Należało mieć jednakże na względzie, że w rozpoznawanej sprawie przedmiotem zaskarżenia była uchwała nr X/70/19 Rady Miasta Chełm z dnia 9 maja 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Chełmie w części, w jakiej organ nadzoru stwierdził, że doszło przy jej podjęciu do naruszenia przepisów prawa materialnego. Stosownie zaś do przepisu szczególnego zawartego w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 – dalej jako „u.s.g.”), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Zgodnie natomiast z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.). Taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie.

Jest oczywiste, że w przypadku aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), istotnym jest przede wszystkim ustalenie czy akt podlegający kontroli nadzorczej nie miał cech dowolności i oparty był na podstawie prawnej wynikającej z obowiązującego prawa w chwili podjęcia takiego aktu. Z tego powodu każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Dlatego należy pamiętać, że zgodnie z art. 94 ust. 1 u.s.g., nie stwierdza się

nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązкови przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Stąd należało stwierdzić, że skoro zaskarżona uchwała stanowiła akt prawa miejscowego, to pomimo upływu ponad roku od dnia jej podjęcia nie było żadnych normatywnych przeszkód do tego, aby możliwe było stwierdzenie jej nieważności w całości lub części.

Dlatego według art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., a więc m.in. na akt prawa miejscowego – stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie jest sporne, że za akt prawa miejscowego przyjmuje się taki akt normatywny, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu przejawia się w tym, że zawiera wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś tylko w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zatem konsumować się przez jednorazowe zastosowanie, a nadto tego rodzaju akty skierowane są do adresatów pozostających poza strukturą administracji (por. przykł. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2353/16, a także z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1572/14). Dlatego we wskazanym rozumieniu zaskarżona uchwała to akt prawa miejscowego, którym uregulowano m.in. wysokość opłat za udostępnienie miejsca pochówku na cmentarzu komunalnym i w tym zakresie legalność ustalonej wysokości opłat nie była przez nikogo kwestionowana.

Odmienna sytuacja dotyczy zaskarżonej uchwały zmieniającej, której wady w oznaczonym w skardze zakresie podniósł organ nadzoru. Według art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679 – dalej jako „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. Przepis ten zawiera więc normę prawną o charakterze generalnym, upoważniającą organ stanowiący gminy do podjęcia właściwego aktu prawa miejscowego. Umocowanie to ograniczone jest jednakże regulacjami zawartymi w przepisach szczególnych, a charakter prawny omawianej uchwały wynika również z mocy wiążącej wynikającej z przedmiotu jej uregulowań. Zaskarżoną uchwałą związany jest każdy usługobiorca, który obowiązany jest ponosić opłaty za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego w wysokości określonej w uchwale. Cmentarze należą, co do zasady, do takiej kategorii obiektów. Natomiast usługami komunalnymi o charakterze użyteczności publicznej będą usługi powszechnie dostępne, zaspokajające w sposób bieżący i nieprzerwany szczególne i kwalifikowane potrzeby ludności, tj. potrzeby o charakterze użyteczności publicznej (por. wyroki NSA z dnia: 25 września 2019 r., sygn. akt I OSK 258/18, 26 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1901/13 i 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2048/17).

Mając powyższe na względzie, stwierdzić należało, że ceny i opłaty, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., winny stanowić należycie skalkulowany ekwiwalent za korzystanie z usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Powinny być zatem przede wszystkim rzetelnie skalkulowane, co oznacza, że nie mogą stanowić źródła nieuprawnionego bogacenia się gminy, zwłaszcza poprzez wykorzystywanie pozycji monopolisty w niektórych obszarach, co dotyczy w szczególności przypadków korzystania z usług świadczonych wyłącznie przez gminę oraz z takich obiektów jak cmentarze komunalne i znajdujące się tam również urządzenia użyteczności publicznej. Z całą jednakże pewnością, ceny i opłaty w tym zakresie nie mogą stanowić rodzaju daniny publicznej. Cmentarz jest bowiem obiektem użyteczności publicznej, a nie obiektem komercyjnym mającym na celu przynoszenie jak największego zysku/dochodu (zob. przykł. wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 grudnia 2024 r., sygn. akt III SA/Lu 644/24).

W przepisie art. 4 ust. 1 u.g.k. zawarty został zwrot: „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Oznacza to, że na podstawie tego przepisu organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (rady miasta/gminy) byłyby uprawnione do wprowadzenia opłat „cmentarnych”, o których mowa wyżej tylko wówczas, gdyby nie istniały w tym zakresie regulacje szczególne stanowiące inaczej.

W art. 7 ust. 1-3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576, ze zm. – dalej jako „ustawa o cmentarzach”), uregulowano zasady dotyczące ponownych pochówków. Zgodnie z tymi przepisami:

1. Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20.

2. 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.

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.”.

Z analizy cytowanego wyżej art. 7 ust. 2 powołanej ustawy wynika więc, że przepis ten nie określa wysokości cen i opłat za pochowanie zwłok, ani też nie stanowi o sposobie ich ustalania. Nie ma zatem podstaw do traktowania tego przepisu jako przepisu szczególnego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Przepis ten mieści się w jednostce redakcyjnej dotyczącej okresu użycia grobu ziemnego do chowania zwłok. Uiszczenie wymienionej w tym przepisie opłaty stanowi jedną z przesłanek uniemożliwiających ponowne użycie grobu po upływie 20 lat. Przepis ten nie określa więc ani wysokości opłaty, ani sposobu jej ustalenia, ani też nie zawiera delegacji w tym zakresie, mówi natomiast wprost o „opłacie już przewidzianej”. Wymaga przy tym zwrócenia uwagi, że taka delegacja przewidziana była w pierwotnym brzmieniu „ustawy o cmentarzach”, bowiem w jej art. 2 ust. 3 (Dz. U. z 1972 r. Nr 47, poz. 298, ze zm.) ustawodawca zdecydował, że za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych pobierane są przez zarządy cmentarzy opłaty, których wysokość ustalają w odniesieniu do cmentarzy komunalnych prezydium właściwych rad narodowych miast, osiedli i gromad, a w odniesieniu do cmentarzy wyznaniowych, prezydium wojewódzkich rad narodowych (rad narodowych miast wyłączonych z województw). Wymieniony przepis został skreślony z ustawy na podstawie art. 74 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154), z dniem 23 maja 1989 r. Tym samym z dniem tym odpadła przewidziana wcześniej w ustawie o cmentarzach podstawa prawna do ustalenia przedmiotowych opłat i kompetencja organów w tym względzie, natomiast przepis art. 7 ust. 2 wymienia tylko jedną z możliwych do ustalenia opłat i to w dodatku już nie w ustawie o cmentarzach. Z tego względu przepis art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach nie może być traktowany jako przepis szczególny w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. W tej kwestii sąd w przedmiotowej sprawie wpisuje się w nurt orzeczniczy zaprezentowany już w licznych wyrokach sądów administracyjnych (zob. np. wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 20 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 54/16 i z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt V SA/Gl 865/16; WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Go 430/22; WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 667/19; WSA w Bydgoszczy z dnia 4 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 200/17 i z dnia 20 września 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 201/17). Sąd nie podziela natomiast stanowiska, według którego przepisy ustawy o cmentarzach wprost obejmują swoim zakresem „opłatę za pochowanie zwłok” (na zasadzie art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach) oraz, że organ gminy może ustalić tylko te opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. (zob. np. wyroki NSA: z dnia 27 sierpnia 2011 r., sygn. akt GSK 1022/10; z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 3139/17; z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt II OSK 27/16; z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt II GSK 538/14; z dnia 14 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 1704/22; z dnia 17 września 2024 r., sygn. akt III OSK 357/23). W tym zakresie judykatura sądów administracyjnych nie jest zatem jednolita.

Wskazano już wcześniej, że opłaty za korzystanie z obiektów i urządzeń stanowiących własność gminy, zlokalizowanych na cmentarzach komunalnych, uchwalane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. powinny stanowić rzeczywisty ekwiwalent za korzystanie z nich, a nie źródło zarobkowania. Muszą być zatem rzetelnie skalkulowane, a nie określone w sposób arbitralny lub noszący znamiona świadczenia nienależnego. To samo dotyczy też opłat przewidzianych w art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach. Przy tym nie opłaty za korzystanie z infrastruktury cmentarnej nie mogą pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych, czego w istocie one dotyczą i jakie jest źródło ich wysokości. Dlatego wyjaśnienie celowości, zasadności i reguł ustalenia wysokości tych opłat powinno znaleźć się w szczegółowym uzasadnieniu projektu stosownej uchwały przedkładanej do uchwalenia radzie gminy.

Tymczasem zauważyć wypada, że zaskarżona uchwała zawierała wprawdzie formalne jednostronicowe uzasadnienie, jednakże jest ono w istocie szczątkowe, przez co nie spełnia warunków pozwalających na rzeczywiste skontrolowanie legalności zaskarżonego aktu i możliwości stwierdzenia zasadności wprowadzenia

niektórych rodzajów opłat, a przede wszystkim zasadności ustalenia ich w przyjętej w zaskarżonej uchwale wysokości. Skoro zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i nakłada określone obowiązki finansowe na podmioty korzystające z cmentarza nie tylko w zakresie pochówku, co nie budziło zastrzeżeń, to w związku z tym zawarte w uchwale postanowienia obejmujące innego rodzaju opłaty powinny zostać sformułowane w sposób jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych oraz wykluczający zarzuty co do arbitralności ustalonych opłat w zakresie ich wysokości. Kontrolowany akt standardów tych w ogóle nie spełnia. Brak zatem należytego uzasadnienia zaskarżonej uchwały w sposób istotny uniemożliwia ocenę legalności każdej z osobna pozycji załącznika do uchwały zmieniającej w zakwestionowanej części. W takich okolicznościach niecelowa okazała się tym samym fragmentaryczna ocena poszczególnych pozycji zawartych w załączniku do uchwały w zakwestionowanej części. Nieznane są bowiem rzeczywiste motywy, jakimi kierował się organ gminy przy jej podejmowaniu, a przede wszystkim nie uzasadniono w ogóle motywów wskazujących na uzasadnione podstawy ustalenia przyjętej w uchwale wysokości tych opłat. Dlatego powody uchwalenia zasad pobierania opłat oraz ustalenia ich w takiej a nie innej wysokości obligatoryjnie powinny znaleźć szczegółowe odzwierciedlenie w uzasadnieniu aktu zmieniającego prawo miejscowe, a w omawianym przypadku – poza ogólnikowymi uwagami – realnie nie zostały wypowiedziane. Brak zatem prawidłowego uzasadnienia aktu prawa miejscowego ustanawiającego rodzaj i wysokości przewidzianych nim danin publicznych istotnie nie tylko utrudnia, ale faktycznie uniemożliwia odkodowanie znaczenia pojęć użytych w akcie, czy też ich należyte zrozumienie. Nie zmienia tego wniosku dołączony do odpowiedzi na skargę dowód w postaci dokumentu, to jest wniosku Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 12 marca 2019 r. i zawarte w nim motywy konieczności ustalenia dodatkowych opłat przyjętych w zaskarżonej uchwale. Dowód taki nie zastępuje bowiem w żadnym zakresie należytego uzasadnienia zaskarżonej uchwały, jakiego organ w sprawie zaniechał.

Sąd podziela i akceptuje stanowisko, że w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej, przepis art. 7 Konstytucji RP stanowiący, iż władza publiczna działa na podstawie i w granicach prawa wiąże się z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego – zasadą zaufania do Państwa (art. 2 Konstytucji RP). Działanie organu władzy publicznej mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i nie poddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek motywowania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej (zob. wyroki NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06; z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 2420/10; z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1824/08 i z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1468/08). W tym stanie – co do zasady – należało zgodzić się z wnioskami organu nadzoru, że uchwała w zakresie jej załącznika w zaskarżonej części nie wpisuje się legalność stanowienia prawa miejscowego. Zgodzić się również należy z generalnym stanowiskiem organu nadzoru wynikającym ze skargi, że przedmiot zaskarżonej uchwały uwzględniać musi też rozwiązania systemowe w tym zakresie, co oznacza, że w uchwale takiej jak w sprawie niniejszej organ jednostki samorządu terytorialnego nie może przewidywać opłat dowolnych, ale jedynie takie, które związane są z korzystaniem z konkretnego w tym przypadku obiektu użyteczności publicznej, jakim jest cmentarz komunalny. Co do wysokości zaś ustalanych opłat, ich kalkulacja oparta winna zostać na rzeczywistych kosztach utrzymania tego rodzaju obiektu w warunkach lokalnych i musi zostać należycie umotywowana, w sposób poddający się realnej kontroli dokonywanej przez organ nadzoru. Na marginesie wskazać jeszcze wypada, że według § 131 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), do projektów aktów prawa miejscowego należy dołączać uzasadnienia. Zwrócono już wyżej uwagę, że nie chodzi jedynie o formalne uzasadnienie (jak w tej sprawie), ale o uzasadnienie pozwalające na kontrolę legalności aktu prawa miejscowego, czego w tej sprawie ewidentnie zabrakło.

Z przytoczonych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie – na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. – stwierdził częściowo nieważność zaskarżonej uchwały w oznaczonym w sentencji wyroku zakresie.

Skarga została rozpoznana w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. Według tego przepisu, sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Stosowny wniosek został złożony w skardze, zaś organ nie wnosił o przeprowadzenie rozprawy. W trybie uproszczonym sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.).