



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 5 maja 2025 r.

Poz. 1962

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.100.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XI/67/2025 Rady Gminy Godkowo z dnia 27 marca 2025 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia stawek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Gminie Godkowo, w części dotyczącej § 1 w zakresie L.p. 2, 3, 4 oraz 9 tabeli.

Uzasadnienie

Rada Gminy Godkowo działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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. 697) podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia stawek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Gminie Godkowo.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru dniu 1 kwietnia 2025 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Rada Gminy Godkowo postanowiła w § 1 uchwały, iż w uchwale Nr XLII/205/2018 Rady Gminy Godkowo z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia stawek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Gminie Godkowo załącznik nr 1 do stawek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych otrzymuje następujące brzmienie:

- w L. p. 2 tabeli – Rada określiła **opłaty za zezwolenie na wymurowanie grobowca wraz z pochówkami**: pojedynczym na okres 20 lat, rodzinnego w pionie dwumiejscowego - przeznaczonego do pomieszczenia dwóch trumien jedna nad drugą na czas nieokreślony, rodzinnego w poziomie dwumiejscowego - przeznaczonego do pomieszczenia dwóch trumien obok siebie na czas nieokreślony, rodzinnego w poziomie trzymiejscowego - przeznaczonego do pomieszczenia trzech trumien obok siebie na czas nieokreślony, rodzinnego w poziomie dwumiejscowego - przeznaczonego do pomieszczenia dwóch trumien obok siebie, uwzględniającego dwie kondygnacje na czas nieokreślony, pojedynczego na urnę na czas nieokreślony, wielournowym na czas nieokreślony - wymurowanie, za każde dochowanie urny do grobowca,
- w L. p. 3 tabeli - Rada określiła opłaty za **zezwolenie na postawienie lub wymianę nagrobka na grobie**: dla dziecka do 6 lat, pojedynczym, rodzinnym dwumiejscowym w pionie, rodzinnym dwumiejscowym w poziomie, rodzinnym trzymiejscowym w poziomie, pojedynczym na urnę, wielournowym, symbolicznym, murowanym pojedynczym, murowanym dwumiejscowym - w poziomie, murowanym trzymiejscowym – w poziomie,
- w tabeli L. p. 4 tabeli - Rada określiła **stawkę roczną opłaty uzupełniającej za udostępnienie miejsca przy dochowaniu do istniejącego grobu ziemnego**: dziecka do lat 6, pojedynczego, rodzinnego dwumiejscowego w pionie, rodzinnego dwumiejscowego w poziomie, rodzinnego trzymiejscowego w poziomie,

- w L. p. 5 tabeli - Rada określiła **pozostałe opłaty**: postawienia ogrodzenia, postawienie ławeczki, umieszczenie reklamy o powierzchni nieprzekraczającej formatu A2 - stawka roczna, wjazd na cmentarza (z wyłączeniem czynności związanych z ceremonią pogrzebową).

Na wstępie należy wskazać, iż w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Tymczasem w szeregu rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwraca się uwagę, że art. 7 ustawy o cmentarzach stanowi regulację szczególną wobec art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej i tym samym wyłącza dopuszczalność wydania w tym zakresie unormowania w akcie prawa miejscowego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej (tak np. NSA w wyroku z 4 grudnia 2018 r. sygn. akt II OSK 3139/17; NSA w wyroku z 7 września 2017 r. sygn. akt II OSK 27/16; NSA w wyroku z 28 kwietnia 2015 r. sygn. akt II GSK 538/14).

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach, 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, a zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione. Powołany przepis reguluje kwestię uiszczenia opłaty jako warunek uniemożliwiający ponowne użycie grobu po upływie 20 lat. W ust. 3 art. 7 ww. ustawy zastrzeżono, że 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. Zatem przepis art. 7 ww. ustawy zasadniczo zawiera upoważnienie do ustalenia opłaty za pochowanie zwłok. Tym samym określa zakres opłat objętych uchwałą w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych. W wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 929/15 (dostępny, [w:] CBOSA) NSA przyjął, że: „W ustawie o cmentarzach ustawodawca dopuszcza możliwość pobierania opłat za korzystanie 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. Sam charakter tego świadczenia jest związany ze złożeniem i pochowaniem ludzkich zwłok (art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach). Opłaty za miejsce, za okres 20 lat i za każde kolejne przedłużenie opłaty na 20 lat, można zakwalifikować jako opłaty za usługi administratora cmentarza, polegające na udostępnieniu miejsca pod grób i te opłaty bezspornie związane są z pochowaniem zmarłych”. Organ gminy może zatem ustalić tylko takie opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiekolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza, czy też za każde dochowanie do grobu już opłaconego na wskazany okres 20 lat.

Przedmiotem uchwały w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy nie mogą być zatem opłaty określone w przedmiotowej uchwale Rady Gminy Godkowo, w § 1 L.p. 2, 3, 4 i 9 tabeli, dotyczące: zezwolenia na wymurowanie grobowca wraz z pochówkiem (L. p. 2), zezwolenia na postawienie lub wymianę nagrobka na grobie (L.p. 3), rocznej opłaty uzupełniającej za udostępnienie miejsca przy dochowaniu do istniejącego grobu ziemnego (L.p. 4) oraz opłaty za postawienie ogrodzenia, postawienia ławeczki, umieszczenie reklamy czy wjazdu na cmentarz (L. p. 9).

Powyższe stanowisko znajduje powiedzenie w ugruntowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 14 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1704/22 NAS wskazuje, iż z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. oraz art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach 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. W kolejnym wyroku NAS z dnia 28 maja 2024 r. sygn. akt III OSK 2023/23, wskazano, iż przepis art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach stanowi, że 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, a zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione, reguluje kwestię uiszczenia opłaty jako warunek uniemożliwiający ponowne użycie grobu po upływie 20 lat. Przepis ten zasadniczo zawiera upoważnienie do ustalenia opłaty za pochowanie zwłok. Tym samym określa zakres opłat objętych uchwałą w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych. W wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 929/15 (dostępny, [w:] CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że: "W ustawie o cmentarzach ustawodawca dopuszcza możliwość pobierania opłat za korzystanie 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. Sam charakter tego świadczenia jest związany ze złożeniem i pochowaniem ludzkich zwłok (art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach). Opłaty za miejsce, za okres 20 lat i za każde kolejne przedłużenie opłaty na 20 lat, można zakwalifikować jako opłaty za usługi administratora cmentarza, polegające na udostępnieniu miejsca pod grób i te opłaty bezspornie związane są z pochowaniem zmarłych". Organ gminy może zatem ustalić tylko takie opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiekolwiek

opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Przedmiotem uchwały w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy nie mogą być opłaty za wjazd na cmentarz i korzystanie z cmentarza, opłata za korzystanie z domu pogrzebowego, opłata za postawienie nagrobka, jak również dodatkowa opłata za pochówek w miejscu dotychczas opłaconym. 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.

Tożsame stanowisko zawarte zostało również w wyrokach: NSA z dnia 20 września 2024 r. sygn. III OSKA 242/23 oraz wyroku WSA w Olsztynie z dnia 3 października 2024 r. sygn. akt II SA/Ol 621/24.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski