



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 23 lipca 2024 r.

Poz. 4021

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 51/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 marca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Sędzia WSA

Magdalena Jankowska-Szostak  
Katarzyna Borońska (sprawozdawca)  
Anetta Chołuj

Protokolant

Starszy specjalista Katarzyna Dziok

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 24 lutego 2022 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na zarządzenie Prezydenta Wrocławia

z dnia 17 stycznia 2020 r. nr 2396/20

w przedmiocie ustalenie cennika opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych

we Wrocławiu, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 5 i 6; § 2 ust. 3 i ust. 4; § 4 ust. 3

pkt 7 i pkt 8; § 5 ust. 2; § 5 ust. 3 we fragmencie „lub ust. 2” § 5 ust. 4-6; § 5 ust. 7

we fragmencie „i 6”; § 5 ust. 9; oraz § 9 załącznika do powyższego zarządzenia Prezydenta Wrocławia

**stwierdza nieważność § 2 ust. 1 pkt 5 i 6; § 2 ust. 3 i ust. 4; § 4 ust. 3 pkt 7 i pkt 8; § 5 ust. 2; § 5 ust. 3 we fragmencie „lub ust. 2” § 5 ust. 4-6; § 5 ust. 7 we fragmencie „i 6”; § 5 ust. 9 oraz § 9 załącznika do zaskarżonego zarządzenia Prezydenta Wrocławia.**

## Uzasadnienie

Skargą z dnia 18 grudnia 2020 r., wniesioną na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) – dalej: u.s.g., Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda, skarżący, organ nadzoru), działając jako organ nadzoru, wniósł o stwierdzenie nieważności następujących regulacji Załącznika do Zarządzenia nr 2396/20 Prezydenta Wrocławia z 17 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia cennika opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych we Wrocławiu (dalej: Załącznik):

- § 2 ust. 1 pkt 5 i 6, w brzmieniu:

1. Opłata za udostępnienie na terenie cmentarzy komunalnych miejsca do wykonania pierwszego pochówku trumny ze zwłokami lub szczątkami ludzkimi oraz urn - na okres 20 lat wynosi: „2) w grobie ziemnym głębinowym dwumiejscowym (w pionie), bez prawa budowy grobu murowanego - 1 500 zł;” „6) w grobie ziemnym urnowym rodzinnym czteromiejscowym uwzględniającym dwie kondygnacje – 900 zł.”

- § 2 ust. 3 i ust. 4, w brzmieniu:

„3. Opłata za udostępnienie miejsca do wykonania pierwszego pochówku w grobie murowanym urnowym (wraz z grobem) - na okres 50 lat wynosi 2 500 zł.” oraz

„4. Opłata za udostępnienie niszy urnowej w kolumbarium - na okres 50 lat wynosi:

- 1) na Cmentarzach Komunalnych Oddział Grabiszyn, Oddział Osobowice i Oddział Psie Pole - 3 800 zł;
- 2) na Cmentarzu Komunalnym Oddział Jerzmanowo - 3 200 zł;
- 3) na Cmentarzu Komunalnym Oddział Pawłowice - 2 200 zł.”

- § 4 ust. 3 pkt 7 i pkt 8, w brzmieniu:

3. Opłata za zachowanie grobu od daty wygaśnięcia poprzedniej opłaty wynosi:

„7) grobu ziemnego urnowego głębinowego dwumiejscowego (w pionie) na następne 20 lat - 700 zł;”

„8) grobu ziemnego urnowego rodzinnego czteromiejscowego uwzględniającego dwie kondygnacje na następne 20 lat - 900 zł;”

- § 5 ust. 2, w brzmieniu:

„2. Stawki opłat za udostępnienie miejsca przy dochowaniu urny do istniejącego grobu ziemnego urnowego stanowią równowartość 1/20 opłaty obowiązującej za dany rodzaj grobu określonej w § 2 ust. 1 pkt 5 i 6 i wynoszą:

- 1) dwumiejscowego (w pionie) - 35 zł za jeden rok;
- 2) rodzinnego czteromiejscowego (dwie kondygnacje) - 45 zł za jeden rok.”

- § 5 ust. 3, w brzmieniu:

3. Opłata za udostępnienie miejsca przy dochowaniu do istniejącego grobu ustalona będzie jako iloczyn odpowiedniej stawki, określonej w ust. 1 lub ust. 2 oraz okresu będącego różnicą pomiędzy datą upływu nowego 20 letniego okresu zachowania miejsca pochówku od dnia tego dochówku, a datą upływu terminu zachowania istniejącego grobu wynikającą z dokonanej uprzednio opłaty.

- we fragmencie „lub ust. 2”

- § 5 ust. 4-6, w brzmieniu:

„4. Opłata za udostępnienie miejsca przy dochowaniu urny do istniejącego grobu murowanego urnowego stanowi równowartość 1/50 opłaty obowiązującej za dany rodzaj grobu określonej w § 2 ust. 3 i wynosi 50 zł za jeden rok.

5. Stawki opłat za udostępnienie miejsca przy dochowaniu urny do kolumbarium stanowią równowartość 1/50 opłaty obowiązującej określonej w § 2 ust. 4 i wynoszą:

- 1) dla Cmentarzy Komunalnych Oddział Grabiszyn, Oddział Osobowice i Oddział Psie Pole - 76 zł za jeden rok;
- 2) dla Cmentarza Komunalnego Oddział Jerzmanowo - 64 zł za jeden rok;
- 3) dla Cmentarza Komunalnego Oddział Pawłowice - 44 zł za jeden rok.

6. Opłata za udostępnienie miejsca przy dochowaniu do istniejącego grobu murowanego urnowego lub kolumbarium, ustalona będzie jako iloczyn odpowiedniej stawki, określonej w ust. 4 lub ust. 5 oraz okresu będącego różnicą pomiędzy datą upływu nowego 50 letniego okresu zachowania miejsca pochówku od dnia

tego dochówki, a datą upływu terminu zachowania istniejącego grobu wynikającą z dokonanej uprzednio opłaty.”

- § 5 ust. 7, w brzmieniu:

7. Okres, o którym mowa w ust. 3 i 6 liczy się za każdy rozpoczęty rok kalendarzowy.

- we fragmencie „i 6”

- § 5 ust. 9, w brzmieniu:

„9. Następne uiszczenia opłaty za pochowanie (drugie i kolejne) urny z prochami ludzkimi do kolumbarium lub grobu urnowego murowanego stanowi przedłużenie terminu dysponowania niszą urnową lub grobem urnowym murowanym ponad okres ustalony przy dokonywaniu pierwszego pochówku.”

- § 9, w brzmieniu:

„1. Opłata za korzystanie z mienia komunalnego na terenie cmentarzy komunalnych w związku z wykonywaniem ceremoniału pogrzebowego w zakresie asysty pogrzebowej wynosi:

- 1) od wykonanego pochówku urnowego oraz pochówku zwłok dzieci do lat 6-90 zł;
- 2) od wykonania pozostałych pochówków - 125 zł.

2. Opłata za korzystanie z mienia komunalnego na terenie cmentarzy komunalnych w związku z wykonywaniem ceremoniału pogrzebowego w zakresie asysty pogrzebowej i kopania (otwarcia) grobów wynosi:

- 1) od wykonanego pochówku lub dochówki urny w grobie:
  - a) ziemnym bez względu na typ grobu - 140 zł,
  - b) murowanym urnowym lub kolumbarium - 120 zł,
  - c) murowanym - 125 zł;
- 2) od wykonania pochówków lub dochówek trumny w grobie:
  - a) dziecka - 140 zł,
  - b) ziemnym bez względu na typ grobu - 200 zł,
  - c) murowanym:
    - z pochowaniem od góry - 140 zł,
    - z pochowaniem od czoła - 200 zł.

3. Opłata za korzystanie z mienia komunalnego na terenie cmentarzy komunalnych w związku z wykonywaniem ceremoniału pogrzebowego w zakresie samego kopania (otwarcia) grobu stanowi różnicę opłat między opłatą określoną w ust. 2, a opłatą określoną w ust. 1.

4. Opłata za korzystanie z mienia komunalnego na terenie cmentarzy komunalnych w związku z wykonywaniem ekshumacji wynosi:

- 1) zwłok lub szczątków ludzkich pochowanych w trumnie z grobu:
  - a) ziemnego dziecka - 80 zł,
  - b) ziemnego bez względu na typ grobu - 160 zł,
  - c) murowanego - 100 zł;
- 2) szczątków ludzkich pochowanych w urnie z grobu:
  - a) ziemnego bez względu na typ grobu - 70 zł,
  - b) murowanego - 45 zł,
  - c) kolumbarium lub murowanego urnowego - 40 zł.

5. Opłata za korzystanie z mienia komunalnego na terenie cmentarzy komunalnych w związku z wykonywaną usługą cmentarną wynosi:

- 1) polegającą na wjechaniu samochodem na teren cmentarza (nie dotyczy cmentarza w Leśnicy) oraz ustawieniem nagrobka lub płyty nagrobnej na grobie:
  - a) dziecka lub urnowym - 150 zł,
  - b) ziemnym zwykłym lub głębinowym - 200 zł,
  - c) ziemnym rodzinnym lub murowanym - 220 zł,
  - d) niszy urnowej - 125 zł;

2) polegającą na ustawieniu nagrobka lub płyty nagrobnej na grobie (bez wjazdu samochodem na teren cmentarza):

- a) dziecka lub urnowym - 65 zł,
- b) ziemnym zwykłym lub głębinowym - 90 zł,
- c) ziemnym rodzinnym lub murowanym - 120 zł,
- d) niszy urnowej - 45 zł;

3) inną niż wymienioną w ust. 5 pkt 1 i 2 w tym również przy rozebraniu nagrobka celem wykonania dochówki - 35 zł.

6. Opłaty określone w ust. 5 pkt 2 lit. a, b i c są pobierane również przy ustawieniu uprzednio rozebranego nagrobka w związku z dokonywanym dochówkiem.”

Zdaniem skarżącego wymienione wyżej regulacje zawarte w § 2 do § 5 Załącznika naruszają art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.) – dalej: u.o.g.k., w związku z art. 7 ust. 1-4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2017 r. poz. 712) – dalej: ustawa o cmentarzach – poprzez wprowadzenie czasowego udostępnienia terenu cmentarza komunalnego do pochówku urn, tj. ustaleniu opłat za okres od pierwszego pochówku, za zachowanie istniejącego grobu oraz za dochowanie do istniejącego grobu - w zakresie chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, które na mocy ustawy nie mogą być pobierane.

Organ nadzoru zwrócił uwagę, że w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 organ wykonawczy gminy, na mocy uchwały organu stanowiącego, może uregulować wysokość opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego. Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że realizacja upoważnienia w zakresie określenia cennika opłat obowiązujących na cmentarzach musi uwzględniać regulacje zawarte w art. 7 ust. 1-4 ustawy o cmentarzach. W art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wprowadzono zasadę, zgodnie z którą 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 uiszcza opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione (ust. 2). 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 (ust. 3). Ustawodawca dopuszcza przy tym zawieranie umów, przedłużających termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania (ust. 4).

Powyższe oznacza, że: 1) ustawowo wyznaczone zostały minimalne, dwudziestoletnie okresy obowiązywania zakazu ponownego użycia grobu, 2) okresy te nie dotyczą wielomiejscowych grobów murowanych oraz chowania urn, których istnienie nie jest związane z jakimkolwiek ograniczeniem czasowym, 3) dla odnowienia okresu obowiązywania zakazu ponownego użycia grobu wystarczy, wniesienie zastrzeżenia i uiszczenie opłaty za pochowanie zwłok.

W kontekście opłat za chowanie urn, trzeba zauważyć, że z uwagi na wyłączenie zastosowania art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych względem chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty. Tym samym zarządzenie nie może przewidywać wobec grobów przeznaczonych do chowania urn, że opłata za udostępnienie miejsca do wykonania pochówku będzie terminowa, a więc jak w przedmiotowym przypadku 20 lub 50 lat. Jedynym ustawowym ograniczeniem dopuszczalności dokonania pochówku w takim grobie jest upływ, wynikającego z art. 7 ust. 6 ustawy, terminu dwudziestu lat od wydania decyzji o zamknięciu cmentarza. Organ wykonawczy gminy może zatem wprowadzić opłaty za pochowanie urn, ale opłaty te nie mogą być ograniczone czasowo.

W ocenie Wojewody, prawo istotnie naruszają więc regulacje Załącznika ustanawiające opłatę za udostępnienie miejsca do pierwszego pochówku w grobach ziemnych urnowych na okres 20 lat (§ 2 ust. 1 pkt 5 i pkt 6), w grobie murowanym urnowym na okres 50 lat (§ 2 ust. 3) oraz w niszy urnowej w kolumbarium na okres 50 lat (§ 2 ust. 4), jak również regulacje przedłużające prawo do zachowania grobu po dokonaniu

pochówku urny w grobach ziemnych urnowych (§ 4 ust. 3 pkt 7 i pkt 8) oraz przepisy bezpośrednio powiązane z tymi regulacjami, a mianowicie § 5 ust. 2, § 5 ust. 3 we fragmencie „lub ust. 2”, § 5 ust. 4-6, § 5 ust. 7 we fragmencie „i 6” i § 5 ust. 9.

W odniesieniu do § 9 Załącznika Wojewoda zarzucił, że regulacja ta istotnie narusza art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.o.g.k. w związku z art. 7 ust. 1-4 ustawy o cmentarzach, bowiem organ gminy wykroczył poza upoważnienie ustawowe poprzez ustalenie opłat za korzystanie z mienia komunalnego na terenie cmentarzy komunalnych w związku z wykonywaniem ceremoniału pogrzebowego, wykonywaniem ekshumacji oraz opłat za inne usługi cmentarne, które na mocy ustawy nie mogą być pobierane. Skarżący zwrócił uwagę, że niekwestionowany jest pogląd, iż 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 należytych stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15, a także wyrok NSA z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2263/16).

Skutkiem dysponowania prawem do grobu jest więc uprawnienie do wykonywania w jego obrębie robót. Uprawnienia wynikające z uzyskania miejsca grzebalnego na cmentarzu oraz uiszczanie opłaty za korzystanie z takiego miejsca wiąże się równocześnie z uprawnieniem do wystawienia nagrobka, a więc jak to wskazano w zarządzeniu ustawieniem nagrobka lub płyty nagrobnej na grobie. W ocenie organu nadzoru tak samo należy traktować możliwość wykonania ekshumacji zwłok i szczątków, która zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o cmentarzach może być dokonana na umotywowaną prośbę osób uprawnionych do pochowania zwłok za zezwoleniem właściwego inspektora sanitarnego. Ponadto art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.o.g.k. nie uprawia organu gminy do wprowadzenia innych opłat, niż za korzystanie z mienia komunalnego oraz za usługi komunalne, a więc także opłat za czynności administracyjne, administracyjno-terenowe, w tym także za udostępnienie cmentarza, nadzór nad pracami budowlanymi, wydawanie zezwoleń za postawienie nagrobka – nie mieszczą się one bowiem w zakresie upoważnienia ustawowego. Zauważyć też trzeba, że cmentarz jest jako obiekt użyteczności publicznej jest wykorzystywany do realizacji zadań własnych gminy w zakresie chowania zmarłych. Jest obiektem ogólnodostępnym w zakresie objętym prawem do grobu tj. korzystania z ogólnodostępnych przestrzeni, jak alejki cmentarne i przejścia między miejscami pochówku. Same zaś usługi (jak asysta pogrzebowa, kopanie grobów, ustawianie nagrobków) wykonywane są przez podmioty komercyjne, toteż działalność gminy sprowadza się do czynności administracyjnych lub administracyjno-terenowych, zezwalających tym podmiotom a przeprowadzenia podstawowej części ceremonii pogrzebowej. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, brak było podstawy prawnej do ustalenia § 9 Załącznika opłaty za korzystanie z mienia komunalnego w postaci asysty pogrzebowej, asysty pogrzebowej i kopania (otwarcia) grobów, samego kopania i otwarcia grobu.

Wojewoda zarzucił ponadto, że opłata określona w § 9 ust. 5 pkt 3 Załącznika została ustalona w sposób niedookreślony, poprzez wskazanie, że dotyczy każdej „innej” niż wymienione w pkt 1 i 2 tego ustępu. Taki sposób ustalenia opłaty za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej nie jest do pogodzenia z charakterem przepisów aktu prawa miejscowego, które powinny być jasne, dookreślone i niebudzące jakichkolwiek wątpliwości, tym bardziej gdy dotyczą nakładanych na obywateli opłat.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Wrocławia, działający w imieniu Gminy Wrocław wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu swojego stanowiska nie zgodził się ze stanowiskiem Wojewody i przedstawioną przez niego i interpretacją art. 7 ustawy o cmentarzach, że do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania więcej niż jednych zwłok nie mają zastosowania ograniczenia dotyczące ponownego użycia grobu, a zatem członkowie rodziny uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa,

ale także uiszczać ponownej opłaty. Odwołując się do stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 20 września 2017r., sygn. akt II SA/Bd 201/17 podniósł, że przyjęcie poglądu, powodowałoby nierówność obywateli polegającą na tym, że osoby posiadające groby murowane byłyby w uprzywilejowanej sytuacji, skoro nie musiałyby uiszczać opłat, natomiast pozostałe osoby, posiadające inny rodzaj grobu, musiałyby takie opłaty uiszczać. Pozostawałoby to w sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 31 ust. 1 Konstytucji.

Dalej Prezydent Wrocławia argumentował, że skoro przepis art. 7 ustawy o cmentarzach nie stanowił w żadnym zakresie podstawy do wydania uchwały, na podstawie której upoważniono organ wykonawczy gminy do ustalania opłat (co wynika również z jej treści odwołującej się jedynie do art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.o.g.k.), nie mogło dojść do jego naruszenia. Z tego też względu stwierdzić trzeba, że art. 4 ust. 1 pkt 2 u.o.g.k. obejmuje swoją treścią również opłaty za utrzymanie cmentarza, a nie jedynie opłaty za pochowanie zwłok.”. (sygn. akt II SA/Bd 200/17). Linię orzecniczą w tym zakresie podtrzymał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w kolejnym z wyroków, a to z dnia 20 września 2017 r. (sygn. akt II SA/Bd 201/17).

Zdaniem Prezydenta Wrocławia, regulacje art. 7 ust. 1-3 ustawy o cmentarzach nie określają w żaden sposób okresu, na jaki udostępniane jest miejsce pod grób. Logiczne jest, że okres ten powinien odpowiadać co najmniej w nich określonemu, a uwzględniając ust. 4 może być przedłużony.

Interpretacja powyższych przepisów, wywodząca z braku określenia okresu ochrony grobów ujętych w ust. 3 przed ponownym użyciem, wniosek, że takie miejsce pochówku udostępniane jest za jednorazową opłatą „na zawsze”, tj. cały czas funkcjonowania cmentarza, jest niezgodna z intencją i literalnym brzmieniem przepisu. Konsekwencją takiego podejścia byłoby również nieuzasadnione społecznie zróżnicowanie uprawnionych do grobów, z których na finansowane z opłat, utrzymanie cmentarzy w kolejnych okresach musieliby płacić jedynie opiekunowie tradycyjnych grobów ziemnych, podczas gdy dysponenci miejsc pochówku ujętych w ust. 3 byłiby z tego zwolnieni. Ponadto dochowanie urny do tradycyjnego grobu ziemnego, co jest obecnie powszechną praktyką, uniemożliwiałoby pobieranie opłaty za ten grób w przyszłości. Nieuzasadniony także byłby brak możliwości bieżącej likwidacji opuszczonych grobów zawierających urny przez cały czas funkcjonowania cmentarza, co ograniczałoby możliwość wykorzystania tych grobów do kolejnych pochówków. Oznaczałoby to, oprócz konieczności ponoszenia nier refundowanych poprzez opłaty kosztów utrzymania, coraz bardziej wyłączanych z użytkowania funeralnego istniejących cmentarzy, także nieuzasadnioną środowiskowo i ekonomicznie potrzebę przeznaczania nowych terenów miejskich pod nowe nekropolie.

Nieujęcie w § 4 cennika opłat za zachowanie istniejącego grobu na dalsze lata dla grobu murowanego urnowego i niszy w kolumbarium wynikało z istnienia na zarządzanych przez Organ cmentarzach stosunkowo nowych miejsc pochówku tego typu, z których najstarsze mają mniej niż 25 lat. Stąd nie było konieczności ustalania opłat, jeśli w najbliższym ćwierćwieczu nie miałyby być dokonywane.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia przez § 9 Załącznika w sposób istotny art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.o.g.k. organ wykonawczy gminy podtrzymał dotychczasowe stanowisko, iż ustalone w § 9 cennika opłaty związane są z korzystaniem z mienia komunalnego, jakim bezsprzecznie są zarządzane przez Miasto cmentarze i ustanawiając je gmina skorzystała z uprawnienia, jakie nadaje jej art. 4 ust. 1 pkt 2 u.o.g.k.

Wbrew stanowisku organu nadzoru, Organ nie przerzuca na obywateli, bądź konkretne podmioty gospodarcze kosztów utrzymania obiektów publicznych należących do jednostki samorządu terytorialnego. Zarówno udostępnienie terenu cmentarza dla przeprowadzenia przez zakład pogrzebowy ceremonii pogrzebowej (określanej jako asysta), jak też inne przywołane w wystąpieniu działania, są usługami świadczonymi przez komercyjne firmy na udostępnionym terenie cmentarza, stanowiących nieruchomości Miasta. Ponadto wjazdy samochodami na cmentarz, kopanie grobów, ustawianie i usuwanie nagrobków wiąże się z ponadstandardową ingerencją w uporządkowaną przestrzeń cmentarza, która wymaga ochrony, utrzymania oraz remontów. W kontekście powyższego, wprowadzonych w § 9 opłat nie można uznać za „opłaty za czynności administracyjne albo administracyjno-terenowe”.

Prezydent Wrocławia nie zgodził się z zarzutem niedookreśloności zapisów § 9 ust. 5 pkt 3 Załącznika poprzez wskazanie, że dotyczy każdej „innej” niż wymienione w pkt 1 i 2 tego ustępu i wskazał, że w praktyce nie jest możliwe stworzenie katalogu zamkniętego przypadków korzystania z obiektu użyteczności publicznej.

W piśmie procesowym z 4 maja 2021 r. Wojewoda podtrzymał i rozwinął zarzuty podniesione w skardze.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 - dalej jako p.p.s.a.) kognicji sądów administracyjnych poddane jest między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Kontrola zgodności z prawem aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy gminy należy, zgodnie z art. 86 u.s.g. do organów nadzoru, którymi są: Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa ( art. 86 u.s.g.). Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 u.s.g.), zaś zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W trybie nadzorczym ww. organy orzekają na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. o nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy sprzecznych z prawem w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. 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.). W rozpoznawanej sprawie Wojewoda wniósł skargę na wskazane na wstępie regulacje Załącznika do Zarządzenia nr 2396/20 Prezydenta Wrocławia z 17 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia cennika opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych we Wrocławiu w oparciu o powyższą podstawę prawną.

W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisów u.s.g., w której mowa o dwóch rodzajach naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy, tj. naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102; wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

Zarzuty stawiane przez Wojewodę zaskarżonemu Załącznikowi do zarządzenia Prezydenta Wrocławia nr 2396/20 z 17 stycznia 2020 r. można podzielić na dwie grupy:

I. dotyczące opłat za groby urnowe (w związku udostępnieniem miejsca pierwszego pochówku w grobie urnowym ziemnym i murowanym na okres 20 lat oraz w kolumbarium na 50 lat , zachowaniem grobu ziemnego urnowego na dalsze 20 lat, dochowaniem urny) – zarzuty podniesione w tym zakresie dotyczą zaskarżonych regulacji § 2 ust. 1 pkt 5 i pkt 6, § 2 ust. 3 i ust. 4, § 4 ust. 3 pkt 7 i pkt 8, § 5 ust. 2, § 5 ust. 3 we fragmencie „lub ust. 2”, § 5 ust. A - 6, § 5 ust. 7 we fragmencie „i 6” oraz § 5 ust. 9 Załącznika;

II. związanych z korzystaniem mienia komunalnego w zakresie wykonywania na cmentarzu określonych usług: ceremoniału pogrzebowego, asysty pogrzebowej, wykonywaniem ekshumacji, wykonywania usług

cmentarnych, takich jak wjechanie samochodem na teren cmentarza oraz ustawienie nagrobka, ustawieniu nagrobka, innych usług - zarzuty w tym zakresie dotyczą § 9 Załącznika.

W odniesieniu do wskazanych wyżej regulacji Wojewoda postawił zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej (u.g.k.) w związku z art. 7 ust. 1 -4 ustawy o cmentarzach poprzez ustalenie opłat, które na mocy ustawy nie mogą być pobierane.

W pierwszej kolejności nie można się zgodzić ze stanowiskiem Prezydenta Wrocławia, że skoro ww. art. 7 ustawy o cmentarzach nie stanowił w żadnym zakresie podstawy do wydania uchwały, na podstawie której upoważniono Prezydenta Wrocławia do ustalania opłat (co wynika również z jej treści odwołującej się jedynie do art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k.), nie mogło dojść do jego naruszenia.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 2) 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.

Zgodnie z brzmieniem art. 7 ustawy o cmentarzach 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. 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. Zgodnie z ust. 4 dozwolone są umowy, przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania.

W przywołanym brzmieniu art. 7 ustawy o cmentarzach określa zatem zasady dysponowania grobem i ponownego wykorzystania istniejących grobów, w tym również w powiązaniu z opłatami za pochowanie zwłok, których postawą ustalenia jest właśnie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Nie stanowi on, co jest oczywiste i niekwestionowane przez Wojewodę, podstawy ustalenia opłat w zaskarżonym zarządzeniu, ale jednocześnie zawęży swobodę rady gminy (a w konsekwencji Prezydenta Wrocławia, któremu na podstawie 4 ust. 2 u.g.k. powierzono uprawnienia rady gminy w tym zakresie) w kwestiach, które zostały unormowane w tym przepisie. Innymi słowy, uprawnienie do ustalania opłat za korzystanie z mienia komunalnego, do którego należy zaliczyć także cmentarze, znajduje oparcie w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. tylko w takim zakresie, w jakim uwzględnia wynikające z innych przepisów ograniczenia swobody organu gminy w określaniu wysokości lub sposobu ustalenia opłat, o których mowa w tym przepisie. W zakresie, w jakim działalność ustawodawcza gminy narusza obowiązujące przepisy prawa odmiennie regulujące zagadnienie tych cen i opłat - czy to bezpośrednio, czy pośrednio, poprzez wprowadzenie zasad determinujących kwestie opłat pobieranych w związku z korzystaniem z minia komunalnego lub usługami komunalnymi, działalność taka wykracza poza granice ustawowego upoważnienia dla organów gminy, co z kolei stanowi istotne naruszenie prawa.

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).

Podkreślić trzeba, że choć opłaty za korzystanie z mienia komunalnego, jakim jest cmentarz są określane jednostronnie przez gminę aktem prawa miejscowego, to w przypadku opłat związanych z pochowaniem zmarłych ich źródłem jest umowa z zarządcą cmentarza, na mocy której w wyniku uiszczenia opłaty dochodzi jednocześnie do nabycia określonych praw o charakterze cywilnym (osobistych i majątkowych, składających się na tzw. prawo do grobu: w tym takich osobistych praw, przysługującym znacznie szerszemu kręgowi osób niż „wykupującemu miejsce” jak prawo odwiedzania grobu, kultu zmarłych), których realizacja jest jednak ściśle powiązana z konkretnym miejscem pochówku. Wspomniane prawa osobiste, co podkreśla się orzecznictwie cywilnym, wygasają dopiero w momencie ponownego wykorzystania grobu.

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 dochówki 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. Tworowska: Cywilnoprawna regulacja prawa do grobu, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013 r., nr 13, s. 122).

To powyższe właśnie, zdaniem Sądu, legło u podstaw regulacji art. 7 ust. 1-4 ustawy o cmentarzach tj. brak sanitarnych ograniczeń co do wykorzystania przewidzianych „wolnych” miejsc w grobie urnowym lub murowanym dla celów dochówki, przy jednoczesnym braku regulacji prawnych dopuszczających i określających procedurę likwidacji takiego grobu, a wykluczającym wykorzystanie wciąż istniejącego grobu ze szczątkami lub prochami na nowy grób. Wykorzystanie celem ponownego pochowania jest natomiast możliwe w przypadku grobu ziemnego dopiero po 20 latach, z tym że dla zapewnienia ochrony szeroko rozumianego prawa do grobu dopuszczono możliwość zachowania grobu istniejącego (art. 7 ust. 2) pod warunkiem złożenia – przez jakąkolwiek osobę - zastrzeżenia oraz wniesienia opłaty.

Przepis art. 7 ust. 1-4 ustawy o cmentarzach, wbrew stanowisku Prezydenta Wrocławia, jednoznacznie więc określa, w jakiej sytuacji w przypadku miejsca grzebalnego, w związku z udostępnieniem którego uiszczono już opłatę, może nastąpić ponowne jego wykorzystanie. Wynika z niego bowiem, że - skoro regulacje ust. 1 i 2 nie mają zastosowania w przypadku grobu murowanego i urnowego – dochówek może nastąpić w każdym czasie (ale będzie to musiało oczywiście zgodnie z możliwościami wynikającymi z wolnych stanowisk

i uwzględnieniem istniejących praw do grobu), zaś brak jest możliwości ponownego pochowania w drodze „zamiany” takiego grobu po 20 latach (lub innym czasie) w nowy grób. Regulacja uzależniająca zachowanie takiego grobu od wniesienia opłaty nie ma w tym przypadku konsekwentnie zastosowania.

Stanowisko Prezydenta Wrocławia nie znajduje też, w przekonaniu Sądu, dostatecznego uzasadnienia w tezie, wywodzonej z przytoczonego w odpowiedzi na skargę fragmentu wyroku WSA w Bydgoszczy z 20 września 2017 r., sygn. akt 201/17, iż art. 4 ust. 1 u.g.k. nie doznaje ograniczenia wyłącznie do czynności objętych ściśle pojęciem „pochowanie zwłok” z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach. Sąd zgadza się, że co do zasady takiego ograniczenia nie można się dopatrzeć, gdyż w powołanym przepisie u.g.k. kompetencja rady gminy została określona stosunkowo szeroko i ogólnie. Tym niemniej badanie zgodności z prawem aktu, w którym realizuje się ta kompetencja musi każdorazowo uwzględniać faktyczny zakres zawartych w nim regulacji w zestawieniu z zakresem regulacji zawartych m.in. w ustawie o cmentarzach. W przypadku skarżonego zarządzenia, z objętych skargą jednostek redakcyjnych (od § 2 do § 5 zarządzenia) nie wynika, by ustalone tam opłaty związane były z jakimkolwiek innym sposobem korzystania z mienia komunalnego niż precyzyjnie tam wskazane: udostępnienie miejsca pierwszego pochówku, zachowanie tego miejsca, dochówek. Każde z wymienionych uprawnień jest natomiast ściśle związane z prawem dysponowania grobem, w zakresie którego właśnie art. 7 ustawy o cmentarzach wprowadza istotne zasady. Zgodnie z tym zasadami, jak wykazano powyżej, brak jest w ogóle podstaw do formułowania ograniczeń czasowych w zakresie prawa do grobu (i prawa dysponowania grobem) w przypadku grobów murowanych i w których składane są szczątki poddane spopieleniu. Brak możliwości wprowadzenia opłat za korzystanie z tego uprawnienia w zakresie ograniczonym czasowo jest konsekwencją powyższego.

Sąd nie podziela również poglądu, że akceptacja stanowiska organu nadzoru powodowały naruszenie konstytucyjnej zasady równości poprzez nierówne traktowanie obywateli, wyrażające się tym, że osoby posiadające groby murowane byłyby w uprzywilejowanej sytuacji, gdyż nie musiałyby uiszczać opłat, natomiast pozostałe osoby, posiadające inny rodzaj grobu, musiałyby takie opłaty uiszczać.

Zauważyć zatem trzeba przede wszystkim, że w świetle bogatego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, treścią zasady równego traktowania, wyrażonej w art. 32 Konstytucji, jest nakaz równego traktowania w świetle prawa (tj. bez faworyzowania lub dyskryminacji) podmiotów, które znajdują się w podobnej sytuacji, które charakteryzuje ta sama istotna (relewantna prawnie) cecha wspólna. W rozpoznawanej sprawie natomiast, co należy podkreślić, adresaci skarżonego zarządzenia, tj. osoby zobowiązane do wnoszenia opłat nie zostali jednostronnie zobowiązani do ponoszenia obciążeń w różnej wysokości, w zamian za takie same świadczenia z wykorzystaniem mienia komunalnego tj. cmentarza. Osoby zamierzające pochować zwłoki mogą bowiem wedle własnego wyboru zdecydować się na grób ziemny, murowany lub spopielenie zwłok i wybrać odpowiedni rodzaj grobowca, a więc dokonać wyboru różnych rodzajów „świadczeń” z użyciem mienia komunalnego, dla których z kolei mogą być określone zróżnicowane opłaty. Co więcej, ustalając opłaty za korzystanie z mienia gminy Prezydent powinien wręcz określić je z uwzględnieniem potrzeb wynikających z funkcjonowania i utrzymania cmentarza – co z kolei oznacza konieczność uwzględnienia przy ich określaniu zasad dotyczących poszczególnych rodzajów miejsc grzebalnych, wynikających z omawianego art. 7 ustawy o cmentarzach, a więc bezterminowego charakteru części z tych opłat. Należy więc uznać, że różnicowanie sytuacji podmiotów korzystających z cmentarza, do którego odwołuje się Prezydent Wrocławia, nie wyraża się w tym, że tylko część z nich będzie zobowiązana do ponownego wniesienia opłaty po upływie 20 lat, ale jest punktem wyjściowym sytuacji tych podmiotów, będącej rezultatem ich własnej decyzji. Przedmiotem ich wyboru jest bowiem nabycie uprawnienia do miejsca grzebalnego o charakterze bezterminowym lub terminowym w zamian za ceny określone odrębnie dla każdego z rodzajów miejsc mieszczących się w danej kategorii.

Niezależnie od powyższego trzeba się zgodzić z Wojewodą, że postawione w tym obszarze zarzuty nierównego traktowania w zestawieniu z treścią samego zarządzenia wskazują na niekonsekwencję organu gminy. Zarządzenie to bowiem i tak odmiennie traktuje groby murowane przeznaczone do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby i chowanie urn. Zgodnie bowiem z treścią zarządzenia, opłata za udostępnienie miejsca do pierwszego pochówku w grobach ziemnych urnowych (§ 2 ust. 1 pkt 5 i pkt 6), w grobie

murowanym urnowym (§ 2 ust. 3) oraz w niszy urnowej w kolumbarium (§ 2 ust. 4), jest ustalona na 20 i 50 lat. Z kolei odnośnie opłaty za udostępnienie miejsca do pierwszego pochówku w grobach murowanych dwumiejscowy i czteromiejscowy (§ 2 ust. 2), organ wykonawczy ustalił okres na 99 lat, co w zasadzie można uznać za okres wieczysty. Ponadto, zarządzenie nie zawiera przepisów w zakresie opłaty za zachowanie istniejącego grobu na dalsze lata dotyczących grobów murowanych dwumiejscowych i czteromiejscowych. W § 4 zawarto bowiem regulacje dotyczące jedynie grobów ziemnych oraz chowania urn. Organ wykonawczy w treści zarządzenia w sposób prawidłowy uznał, że w stosunku do grobów murowanych dwumiejscowych i czteromiejscowych, zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy cmentarzach i chowaniu zmarłych nie znajdują zastosowania przepisy ust. 1 i 2 tego artykułu. Tym samym w tej części uznano, że nie ma podstaw do pobierania kolejnej opłaty przedłużającej prawo do grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby. Przy czym jednocześnie, Prezydent Wrocławia nie zachował powyższej zasady w stosunku do chowania urn, o czym mowa wprost w art. 7 ust. 3 w/w ustawy. W zarządzeniu uregulowano nie tylko opłatę za udostępnienie miejsca do pierwszego pochówku w grobach ziemnych urnowych z ograniczeniem czasowym na okres 20 lat (§ 2 ust. pkt 5 i pkt 6) lub 50 lat (§ 2 ust. 3 i ust.4), ale także przepisy przedłużające prawo do zachowania grobu po dokonaniu pochówku urny w grobach ziemnych urnowych (§ 4 ust. 3 pkt 7 i pkt 8). Ponadto, takie twierdzenie nie jest spójne z ustalonymi opłatami za udostępnienie miejsca do wykonania pierwszego pochówku na terenie cmentarzy komunalnych we Wrocławiu. Już bowiem samo porównanie wysokości opłaty za grób ziemny dwumiejscowy (grób odnawialny po 20 latach) - 1500 zł oraz grób murowany dwumiejscowy (na okres 99 lat) - 8000 zł wskazuje, że organ wykonawczy uwzględnił w samej opłacie finansowanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych. Kwota opłaty za udostępnienie miejsca do pierwszego pochówku w grobie murowanym dwumiejscowym jest ponad 5 krotnie wyższa niż za miejsce w grobie ziemnym dwumiejscowym. Jednocześnie w rezultacie opłaty te za okres „wieczysty” (100 lat).

Reasumując, wskazane w skardze przez Wojewodę regulacje zawarte w § 2, § 4 i § 5 Załącznika, dotyczące opłat związanych z pochówkiem lub dochówkiem w grobach urnowych, pozostają w sprzeczności z art. 7 ust. 1-4 ustawy o cmentarzach, przez co nie mieszczą się w zakresie, w jakim organ gminy może wykonywać uprawnienia prawodawcze powierzone mu na mocy art. 4 ust. 1 pkt 2 u.o.g.k. Powyższe wypełnia przesłankę istotnego naruszenia prawa, uzasadniającą stwierdzenie nieważności powyższych regulacji Załącznika, objętych skargą.

W zakresie kwestionowanych regulacji § 9 skarżonego Załącznika, Sąd również w całości podziela stanowisko organu nadzoru.

Podkreślenia przy tym wymaga że zarząd cmentarza nie świadczy wymienionych w § 9 zarządzenia usług we własnym zakresie, ale są one wykonywane przez podmioty zewnętrzne. Opłaty te nie są zatem opłatami za dodatkowe usługi, ale wyłącznie z tytułu wykonywania takich usług przez inne podmioty z użyciem infrastruktury cmentarza. Już z tego powodu zatem brak jest podstaw do nakładania opłat za takie przejawy korzystania z tego mienia komunalnego w związku z ceremoniami pogrzebowymi, które nie są różne od korzystania z cmentarza przez inne podmioty ( np. opłaty za wjazd samochodu – które zostały generalnie uregulowane w § 8 zarządzenia).

O ile przy tym organ gminy miał niewątpliwie kompetencje do ustalenia opłat za korzystanie z mienia komunalnego, jakim jest cmentarz komunalny, o tyle za niedozwolone należy uznać ustalenie tych opłat w taki sposób, który dopuszczałby ponowne uiszczenie (choć po inną nazwą) opłaty w związku z wykonywaniem uprawnień, za nabycie których korzystający z cmentarza już wniósł opłatę – a z tego rodzaju naruszeniem mamy w istocie do czynienia w przypadku regulacji zawartych w § 9 zarządzenia.

Organ nadzoru trafnie w tym zakresie odwołuje się do (ukształtowanej w obecnym stanie prawnym) treści tzw. prawa do grobu jako szerokiego wachlarza uprawnień o charakterze zarówno osobistym, jak i majątkowym – uznając, że obejmuje ono w szczególności: przeprowadzenie ceremonii pogrzebowej, urządzenie wystroju grobu, wystawienie nagrobka, w tym prawo do wykonywania z tym związanych robót, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należyтым stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15, a także wyrok NSA z dnia

14 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2263/16), a także prawa do przeprowadzenia (w warunkach określonych przepisami prawa) ekshumacji.

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.

Zgodzić się należy ze skarżącym, że zawarta w § 9 ust. 5 pkt 3 opłata za korzystania z mienia komunalnego na terenie cmentarza komunalnych w związku z wykonywaną na terenie cmentarza usługą „inną niż wymieniona w ust. 5 pkt 1 i 2” nie spełnia wymogu dostatecznej precyzji regulacji. Treść tej normy pozostaje w istocie niedookreślona. Obowiązkiem lokalnego prawodawcy jest tworzenie norm prawnych w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw” (zob. też np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 16). Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) podkreślono, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły”. Powoływana przez Prezydenta Wrocławia okoliczność, że nie sposób dookreślić wszystkich sytuacji korzystania z mienia publicznego (komunalnego) nie stanowi, zdaniem Sadu, dostatecznego kontrargumentu. 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.

Tym samym również w przypadku regulacji zawartych w § 9 skarżonego Załącznika, Sąd uznał, że ustalone w nim zasady opłat nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.o.g.k., bowiem nie mogą być uznane za związane z korzystaniem z mienia komunalnego. Przepisy te zostały zatem ustanowione z naruszeniem prawa, dającym podstawę do stwierdzenia ich nieważności.

Mając na uwadze powyższe, Sąd uwzględnił skargę i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji wyroku.