



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 czerwca 2024 r.

Poz. 4323

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.480.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

### **stwierdzam nieważność**

zarządzenia nr ORG.0050.1150.2024 Wójta Gminy Gorzyce z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat obowiązujących na cmentarzu komunalnym w Rogowie jako sprzecznego z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 887 ze zm.) i art. 7 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Wójt Gminy Gorzyce zarządzeniem nr ORG.0050.1150.2024 ustalił wysokość opłat obowiązujących na cmentarzu komunalnym w Rogowie.

Przepisami załącznika do zarządzenia zatytułowanego CENNIK USŁUG NA CMENTARZU KOMUNALNYM W ROGOWIE Wójt Gminy wyszczególnił pięć rodzajów opłat:

- opłatę za udostępnienie, rezerwację lub prolongatę miejsca grzebalnego na okres 20 lat pod grób ziemny;
- opłatę za udostępnienie miejsca grzebalnego przy dochowaniu trumny lub urny do istniejącego grobu pobierana jest w wysokości 1/20 opłaty wymienionej w pkt 1, za każdy rok, który upłynął od dokonania poprzedniego udostępnienia, rezerwacji lub prolongaty;
- opłatę za udostępnienie, rezerwację lub prolongatę miejsca grzebalnego pod grób murowany;
- opłatę eksploatacyjną na pokrycie kosztów bieżącego utrzymania cmentarza wraz z infrastrukturą techniczną w związku z zabudową;
- opłatę za wykonanie usług grabarskich,

Zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Śląskiemu w dniu 10 maja 2024 roku.

W ocenie organu nadzoru zarządzenie zostało wydane z istotnym naruszeniem prawa, wobec niepełnej realizacji upoważnienia ustawowego.

Kompetencję do wydania zarządzenia Wójt Gminy wywiódł z przepisu art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: *1. Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. 2. Do zadań wójta należy w szczególności: (...) 3) gospodarowanie mieniem komunalnym.* W podstawie prawnej zarządzenia Wójt powołał również uchwałę nr LXIV/587/24 Rady Gminy Gorzyce z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie upoważnienia Wójta Gminy Gorzyce do ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń

użyteczności publicznej Gminy Gorzyce. Uchwała ta jest wynikiem realizacji dyspozycji przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z treścią którego: *2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Natomiast stosownie do treści z art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy: Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.*

W orzecznictwie za bezsporną uznaje się przynależność cmentarzy komunalnych do kategorii obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 września 2021 r., sygn. akt II SA/Go 591/21, publ. LEX nr 3228253). Należy podkreślić, że kwestionowane zarządzenie zawiera katalog opłat, które miałyby być ponoszone przez podmioty korzystające z cmentarza komunalnego. Tym samym Wójt Gminy uregulował jednostronnie materię dotyczącą rodzaju i wysokości opłat, co należy zakwalifikować jako obciążenie mieszkańców obowiązkami. Uwzględniając skutki, jakie wywołuje przedmiotowy akt, należy przyznać mu charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego – aktu prawa miejscowego. Na jego podstawie dochodzi bowiem do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego. Wykonanie zadań przez organy gminy jest zatem uzależnione od poniesienia stosownej opłaty.

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, 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, publ. LEX nr 2014846). Jak wskazał ponadto WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 11 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 890/15 (publ. LEX nr 2030202), podstawy do nałożenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych należy poszukiwać w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej (dalej jako: u.g.k.) w związku z art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (dalej jako: u.c.c.z.).

Zgodnie z art. 7 ust. 1-3 u.c.c.z.:

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

*2. Po upływie 20 lat 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.*

*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.*

Dokonując wykładni przepisów art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k., należy stwierdzić, że: wójt gminy był uprawniony do określenia *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* w ramach wykonywanego przez Gminę zadania własnego określonego ogólnie jako „sprawy cmentarzy komunalnych” (art. 7 ust. pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym). Biorąc jednakże pod uwagę treść art. 7 ust. 2 u.c.c.z., należy stwierdzić, iż zasadniczą opłatą, do ustalenia wysokości której zobowiązany był Wójt Gminy Gorzyce, była „opłata przewidziana za pochowanie zwłok”. Ustalenie wysokości tej opłaty jest niezbędne bowiem do zrealizowania dyspozycji art. 7 ust. 2 u.c.c.z., to jest do uiszczenia opłaty (w określonej wysokości) przez jakąkolwiek osobę, która po upływie 20 lat zgłosi zastrzeżenie przeciw ponownemu użyciu grobu (ziemnego oraz grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok jednej osoby) do chowania.

Tymczasem w kwestionowanym zarządzeniu brak opłaty za pochowanie zwłok. Za taką bowiem nie mogą uchodzić opłaty określone w tabeli określającej cennik usług na cmentarzu komunalnym w Rogowie – ujętej w załączniku do zarządzenia. Opłaty te bowiem zostały ustanowione za takie czynności jak:

- udostępnienie, rezerwacja i prolongata miejsca grzebalnego na okres 20 lat w grobie ziemnym z rozróżnieniem na grób pojedynczy, podwójny, dziecięcy i urnowy;
- udostępnienie miejsca grzebalnego przy dochowaniu trumny lub urny do istniejącego grobu,

- udostępnienie, rezerwację lub prolongatę miejsca grzebalnego pod grób murowany;
- bieżące utrzymanie cmentarza wraz z infrastrukturą techniczną w związku z zabudową nagrobków lub grobowców
- wykonanie usług grabarskich – polegających na wykopaniu grobu ziemnego.

Żadna jednak z wyżej określonych czynności czy usług nie jest tożsama z usługą „pochowania zwłok”.

W konsekwencji powyższego należy stwierdzić, że kwestionowane zarządzenie Wójta Gminy Gorzyce zostało pozbawione elementu obligatoryjnego, co przesądza o niezrealizowaniu przez nie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. w związku z art. 7 ust. 2 u.c.c.z., jak również uniemożliwieniu wykonania dyspozycji przepisu art. 7 ust. 2 u.c.c.z.

Jak wyżej wskazano kwestionowane zarządzenie stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie delegacji ustawowej lub jej niewypełnienie przez organ wykonawczy przy wydawaniu ww. zarządzenia powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jego nieważnością odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością aktu organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania aktów prawnych, ich podstawy prawnej, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę wydawania aktów prawnych.

Wójt Gminy, wydając przepisy prawa miejscowego, powinien to czynić w zgodzie z upoważnieniem ustawowym oraz innymi przepisami obowiązującego prawa. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a art. 94 Konstytucji stanowi, że „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. W doktrynie i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, że organy jednostek samorządu terytorialnego wydając akty prawa miejscowego muszą treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji wynikających z ich zadań.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej uchybienie, polegające na niepełnym zrealizowaniu upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności zarządzenia w całości.

W tym miejscu należy również zauważyć, że w punkcie 1 tabeli Wójt Gminy przewidział opłatę między innymi za prolongatę miejsca grzebalnego na okres 20 lat pod grób ziemny. W ocenie organu nadzoru ustalenie takiej opłaty przez Wójta Gminy w zarządzeniu nie znajduje uzasadnienia w art. 7 ust. 2 u.c.c.z. 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. Tym samym Wójt Gminy nie posiada kompetencji do powielenia materii uregulowanej ustawowo i ustalenia wysokości tej opłaty w drodze aktu prawa miejscowego.

W tabeli w punkcie 1, Wójt Gminy ustalił opłatę za udostępnienie, rezerwację lub prolongatę miejsca grzebalnego na okres 20 lat pod grób ziemny, przewidując jej wysokość odpowiednio dla:

- grobu pojedynczego – 300,00 złotych
- grobu podwójnego – 600,00 złotych

- grobu dziecięcego – 150,00 złotych
- grobu urnowego – 200,00 złotych.

W ocenie organu nadzoru ustalenie opłaty dla grobu urnowego za jego udostępnienie, rezerwację lub prolongatę miejsca grzebalnego na okres 20 lat jest niedopuszczalne.

Jak wynika z treści art. 7 ust. 3 u.c.c.z. ograniczenia dotyczące ponownego użycia grobu wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 u.c.c.z. nie mają zastosowania do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Tym samym uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty. W tym wypadku zarządowi cmentarza nie przysługuje prawo dysponowania wolnymi miejscami w grobie murowanym ani przed, ani po upływie 20 lat od pochowania ani do pobierania kolejnej opłaty (por. wyrok SN z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10, publ. LEX nr 738085, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 810/14, publ. LEX nr 1650783, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 marca 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 111/23, publ. LEX nr 3509025, wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1360/15, publ. LEX nr 2014846, E. Darmorost [w:] Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz, Warszawa 2014, art. 7.).

Z kolei uregulowaniami pkt 3 Tabeli Wójt Gminy ustalił opłatę za udostępnienie, rezerwację lub prolongatę miejsca grzebalnego pod grób murowany w wysokości odpowiednio dla:

- grobowca pojedynczego na 99 lat – 2000 złotych;
- grobowca podwójnego na 99 lat – 3000 złotych;
- dochowanie do grobu (bez przedłużenia okresu udostępnienia miejsca pochówku) – 200 złotych.

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), dalej jako: „rozporządzenie”, w którym zdefiniowano „grób ziemny”, „grób murowany”, „grób rodzinny”, „katakumby” i „kolumbarium”. Rozporządzenie nie zawiera definicji pojęcia „grobowiec”. Jednocześnie w zarządzeniu Wójt nie wyjaśnił, jakie znaczenie nadaje pojęciu „grobowiec”.

W świetle powyższego regulacja zawarta w punkcie 3 lit. a, b i c oraz punktu 4 lit. a i b Tabeli narusza standardy prawidłowej legislacji, a tym samym w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, że Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Należy podkreślić, że skoro kwestionowane zarządzenie jest aktem prawa miejscowego, zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa, co oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej, zrozumiałej dla jednostki (por. T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185).

Zatem tabelę, w części określonej w punkcie 3 i 4, tj. odnoszącej się do grobowców, należy ocenić, jako naruszającą standardy prawidłowej legislacji polegające na wprowadzeniu do treści aktu prawnego pojęć niejasnych i niejednoznacznych, tj. podjęte z naruszeniem art. 2 Konstytucji RP, co przesądza o nieważności zarządzenia w tej części (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 marca 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 111/23, publ. LEX nr 3509025). Ponadto nie jest jasne, czy grobowiec, o którym mowa w punkcie 4 Tabeli Wójt kwalifikuje wyłącznie, jak grób murowany, czy również, jako grób ziemny, co wpływa na ocenę zgodności z prawem tych przepisów.

W tym miejscu wskazać należy, że niezgodne z art. 7 ust. 3 u.c.c.z. jest ustalenie w pkt 3 Tabeli czasokresu (równego 99 lat) pobieranej opłaty za udostępnienie, rezerwację lub prolongatę miejsca grzebalnego pod grób murowany. Jak już wcześniej wyjaśniono, art. 7 ust. 3 u.c.c.z. wyłączna możliwość żądania uiszczenia kolejnej opłaty w odniesieniu do miejsc służących do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok oraz grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż

jednej osoby. W konsekwencji Wójt Gminy nie jest uprawniony do ustalania opłaty o charakterze czasowym w odniesieniu do grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby. Jedynym ograniczeniem czasowym dopuszczalności dokonania pochówku w istniejącym grobie murowanym, wprowadzonym na podstawie art. 7 ust. 6 u.c.c.z., jest upływ terminu dwudziestu lat od wydania decyzji o zamknięciu cmentarza.

Opłata za udostępnienie miejsca do pochówku powinna być tak skalkulowana, aby obejmowała zarówno miejsce (co do wielkości) pod określony rodzaj grobu, jak i koszty ponoszone przez administratora w związku z jego utrzymaniem, jako części składowej cmentarza komunalnego, np. pobór wody, wywóz śmieci (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 212/12).

W ocenie organu nadzoru, za niezgodne z prawem, z powodu przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego, należy również uznać regulacje pkt 4 i 5 Tabeli. Powyższymi przepisami zarządzenia Wójt Gminy ustalił opłatę eksploatacyjną na pokrycie kosztów bieżącego utrzymania cmentarza wraz z infrastrukturą techniczną w związku z zabudową nagrobka lub grobowca oraz opłatę za wykonanie usług grabarskich polegających na wykopaniu grobu ziemnego.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 ww. ustawy istotą usługi komunalnej jest prowadzenie określonej działalności prowadzącej do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności (potrzeby członków wspólnoty samorządowej). Usługi o charakterze użyteczności publicznej to nic innego jak pewna służba (pomoc) organizowana oraz dostarczana (świadczona) w sposób bieżący i nieprzerwany, w ramach wykonywanych przez gminę zadań własnych zaspokajających zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej. Pojęcie „usługi świadczone” oznacza wykonywanie określonych czynności („świadczenie” czynności) przez określony podmiot. Słownik języka polskiego definiuje czasownik „świadczyć” jako czynić komuś coś dobrego, okazywać coś komuś, wykonywać coś na czyjąś rzecz (Słownik języka polskiego R-Z, pod red. naukową M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1996, s. 426). Tym samym, pojęcie usług świadczonych przez gminę obejmuje tylko takie usługi, które świadczy ona na rzecz osób trzecich, w postaci czynnych zachowań służących potrzebom wspólnoty i prowadzących do ich zaspokojenia.

Przekładając powyższe rozważania na ww. regulacje przedmiotowego zarządzenia wskazać należy, iż w ocenie organu nadzoru usługi polegające na wykonaniu usług grabarskich – nie mieszczą się w pojęciu usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej. Stanowią one raczej usługi o charakterze cywilnoprawnym, niepodlegającym opłatom publicznoprawnym ustanawianym w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

Odnosząc się do kwestii opłaty eksploatacyjnej pobieranej za bieżące utrzymanie cmentarza wraz z infrastrukturą techniczną w związku z zabudową nagrobka lub grobowca, przepisy nie przyznają radzie gminy 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 jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Zdaniem organu nadzoru opłata za korzystanie z miejsca pochówku, w tym za miejsca grzebalne i jego ponowienie na następne 20 lat, powinny uwzględniać planowane roczne koszty utrzymania cmentarza i ich rzeczywistą kalkulację. Opłata z tego tytułu powinna być zatem tak skalkulowana, aby obejmowała zarówno miejsce (co do wielkości) pod określony rodzaj grobu, jak i koszty ponoszone przez administratora w związku z jego utrzymaniem jako części składowej cmentarza komunalnego (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 212/13). W tym miejscu należy zauważyć, że niekwestionowany jest pogląd, według którego, 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, 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 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). Skutkiem dysponowania prawem do grobu jest więc uprawnienie do wykonywania w jego obrębie robót. Zatem już samo wniesienie opłaty za udostępnienie miejsca do pochówku, jako części powierzchni ziemskiej, stanowiącej teren cmentarza

komunalnego, nie tylko uprawnia do korzystania z tej części mienia komunalnego do samego pochowania zwłok osoby zmarłej, ale także do realizowania przy nim prac grabarskich, czy kamieniarskich. Trudno bowiem uznać, że tego rodzaju czynności wykonywane na miejscu grzebalnym już opłaconym, są jakimś innym, dodatkowym korzystaniem z tej części obiektu użyteczności publicznej, skoro odbywa się dokładnie na tym samym miejscu z prawem do grobu, co miejsce grzebalne. Dlatego ustalenie opłaty eksploatacyjnej na pokrycie kosztów bieżącego utrzymania cmentarza wraz z infrastrukturą techniczną w związku z zabudową nastąpiło bez podstawy prawnej.

Organ nadzoru zauważa, że nakładanie obowiązków na mieszkańców bądź inne podmioty, w tym ustalanie wysokości opłat za świadczone przez gminę usługi, musi zawsze znajdować podstawę prawną w wyraźnym upoważnieniu ustawowym. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także Wójta Gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego – a takim jest kwestionowane zarządzenie – art. 94 Konstytucji RP przewiduje ich wydawanie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Omawiane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności zarządzenia nr ORG.0050.1150.2024 Wójta Gminy Gorzyce z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat obowiązujących na cmentarzu komunalnym w Rogowie w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**