



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 4
grudnia 2025 r.

PN.4131.204.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), stwierdzam nieważność zarządzenia Nr 153/2025 Burmistrza Miasta Ostródy z dnia 5 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 2,
- § 2 ust. 11,
- § 2 ust. 12,
- § 2 ust. 14 w zakresie sformułowania: " pkt 1-12" oraz
- § 2 ust. 15.

UZASADNIENIE

W dniu 5 listopada 2025 r. Burmistrz Miasta Ostróda, jak wskazano w podstawie prawnej, działając na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, § 47 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały Nr LXI/349/2022 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Ostródzie w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, zarządzeniem Nr 153/2025 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, ustalił wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Ostróda.

Organ nadzoru, w związku z uzyskaną informacją o wydanym zarządzeniu, pismem z dnia 1 grudnia 2025 r. wystąpił do Burmistrza Miasta Ostróda o przesłanie zarządzenia Nr 153/2025 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, w którym ustalił wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, celem oceny pod względem zgodności z prawem.

Przedmiotowe zarządzenie Burmistrza Miasta Ostróda pismem z dnia 2 grudnia 2025 r. przekazane zostało do organu nadzoru również w dniu 2 grudnia 2025 r. Organ nadzoru zawiadomił również Burmistrza Miasta Ostróda o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, w części przedmiotowego zarządzenia.

Na wstępie należy wskazać, iż istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02). Jedną z form takiego *istotnego* naruszenia przepisów prawa jest wydanie aktu prawa miejscowego z przekroczeniem delegacji ustawowej (por. wyroki: NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97, WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r., sygn. II SA/Op 344/07). Akty prawa miejscowego będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji), mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, które określa też zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji). Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ gminy musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji), stąd niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. W judykaturze za *istotne* naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w podstawie prawnej ww. zarządzenia wskazano art. 4 ust. 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). Ponadto zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach, 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, 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 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 udostępnienie 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 jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza, czy też za każde dochowanie do grobu już opłaconego na wskazany okres 20 lat.

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził, mając na uwadze powyższe, iż przedmiotem zarządzenia w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, nie mogą być opłaty określone w § 2: ust. 2, ust. 11 i ust. 12, czyli:

- pozostałe opłaty za dochowanie związane z pochówkiem (ust. 2), tj. opłaty za dochowanie opisane w pkt od 1 do 4,
- pozostałe opłaty (ust. 11), tj: za zezwolenie na ustawienie pomnika na grobie; za zezwolenie na wymianę istniejącego pomnika na nowy; za zezwolenie na wjazd na cmentarz pojazdów; za uzgodnienie warunków, wytyczenie miejsca pod bieżący pochówek oraz nadzór nad wykopaniem grobu; za nadzór nad ustawieniem nagrobka, remontem oraz wymianą; za wykonywanie czynności administracyjnych związanych ze zmianą dysponenta grobu, przekształceniem miejsca grzebalnego oraz za umożliwienie dokonania pochówku, prowadzenie prac kamieniarskich w soboty oraz w dni ustawowo wolne od pracy, określone odpowiednio w pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6 oraz w pkt 7,
- opłata za korzystanie z Kaplicy Cmentarnej (rozpoczęta doba) (ust. 12).

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 14 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1704/22 NSA wskazuje, iż z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej 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 (por. Wyrok NSA z dnia 20 września 2024 r. sygn. III OSK 242/23, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 lipca 2025 r., II SA/OI 278/25, wyrok WSA w Olsztynie z dnia