



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.140.1.2026.AA2

Wrocław, 3 marca 2026 r.

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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

zarządzenia nr ZBZ-0050.24.2013 Burmistrza Gminy Trzebnica z dnia 15 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy, które zostało zmienione:

- **zarządzeniem nr ZBZ-0050.113.2013 Burmistrza Gminy Trzebnica z dnia 31 października 2013 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr ZBZ-0050.24.2013 Burmistrza Gminy Trzebnica w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy,**
- **zarządzeniem nr ZBZ-0050.130.2013 Burmistrza Gminy Trzebnica z dnia 4 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr ZBZ-0050.113.2013 Burmistrza Gminy Trzebnica w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy;**
- **zarządzeniem nr 0050.34.2016 Burmistrza Gminy Trzebnica z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr ZBZ-0050.130.2013 Burmistrza Gminy Trzebnica w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy;**
- **zarządzeniem nr 0050.78.2016 Burmistrza Gminy Trzebnica z dnia 2 września 2016 r. w sprawie uzupełnienia zarządzenia nr 0050.34.2016 Burmistrza Gminy Trzebnica w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy oraz wprowadzenia cennika usług pogrzebowych na Cmentarzu Parafialnym przy ul. Prusickiej 49 w Trzebnicy.**

Uzasadnienie

Burmistrz Gminy Trzebnica, powołując się na art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, wydał w dniu 15 kwietnia 2013 r. zarządzenie nr ZBZ-0055.24.2013 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy. Załącznikiem nr 1 do zarządzenia nr ZBZ-0050.24.2013 jest Cennik opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy. Załącznik do zarządzenia był zmieniany kolejnymi zarządzeniami Burmistrza Gminy Trzebnica: nr ZBZ-0050.113.2013 z dnia 31 października 2013 r., nr ZBZ-0050.130.2013 z dnia 4 grudnia 2013 r., nr 0050.34.2016 z dnia 23 maja 2016 r. oraz nr 0050.78.2016 z dnia 2 września 2016 r.

Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Burmistrza Gminy Trzebnica o doręczenie zarządzenia regulującego wysokość opłat za korzystanie z cmentarza na terenie Gminy Trzebnica na skutek skargi wniesionej przez osobę trzecią. Zarządzenia nr ZBZ-0050.24.2013, nr ZBZ-0050.113.2013 oraz nr ZBZ-0050.130.2013 zostały przedłożone organowi nadzoru w dniu 3 lutego 2026 r., natomiast zarządzenia nr 0050.34.2016 oraz nr 0050.78.2016 zostały przedłożone organowi nadzoru w dniu 9 lutego 2026 r.

W toku badania legalności zarządzenia nr ZBZ-0050.24.2013 organ nadzoru stwierdził jego podjęcie oraz wszystkich zarządzeń zmieniających z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. 712 ze zm.), w związku z art. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej jako: Konstytucja RP, polegającym na realizacji kompetencji prawodawczej zastrzeżonej dla organu stanowiącego gminy, a ponadto podjęcie :

- § 1 ust. 4 pkt 1.5, pkt. 1.6 i pkt 1.7, § 2 ust. 2, ust. 4, ust. 6, § 3 ust. 3 pkt 3.1, pkt 3.5, pkt 3.6 i pkt 3.7 załącznika nr 1 oraz § 1 ust. 4 pkt 1.5, pkt. 1.6 i pkt 1.7, § 2 ust. 2, ust. 4 i ust. 6, § 3 ust. 3 pkt 3.1, pkt 3.5, pkt 3.6 i pkt 3.7 załącznika nr 2 do zarządzenia w brzmieniu nadanym zarządzeniem nr 0050.78.2016 z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1-3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, polegającym na wprowadzeniu okresowej (odnawialnej) opłaty za ponowne użycie grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, ustaleniu stawek opłat za zachowanie istniejącego grobu w wysokości wyższej niż stawki opłat za udostępnienie miejsca oraz za dochowanie do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także na dopuszczeniu możliwości użycia grobu do ponownego chowania przed upływem lat 20 oraz ustaleniu terminu do uiszczenia opłaty za zachowanie istniejącego grobu wraz z sankcją polegającą na pobieraniu opłaty za kolejny okres 20-letni liczony od dnia wygaśnięcia wcześniej wniesionej opłaty;
- § 5 oraz § 6 ust.1 pkt 6.5-6.11 i § 7 załącznika nr 1 oraz § 5 oraz § 6 ust.1 pkt 6.5-6.11 i § 7 załącznika nr 2 do zarządzenia w brzmieniu nadanym zarządzeniem nr 0050.78.2016 z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, w związku z art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 15 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 7 ust. 1 pkt 13 i 15 ustawy o samorządzie gminnym polegającym na ustanowieniu opłaty niemieszczącej się w granicach upoważnienia ustawowego;
- § 5 zarządzenia nr ZBZ-0050.24.2013 z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484 ze zm.; aktualnie Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na ustaleniu, że akt prawa miejscowego wchodzi w życie z dniem podjęcia, bez publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

I

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, 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.

Cmentarz komunalny jest gminnym obiektem użyteczności publicznej, zaś żaden przepis szczególny nie stanowi, aby w innym – niż wskazany w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej – trybie miały być ustalane opłaty za korzystanie z niego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej zawiera podstawę prawną do tego, aby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powierzył organowi wykonawczemu tej jednostki uprawnienie do ustalenia wysokości opłat za korzystanie z gminnych obiektów użyteczności publicznej, jednak Rada Miejska w Trzebnicy uchyliła w tej sprawie nie podjęła.

Oznacza to, że Burmistrz Gminy Trzebnica wydał zarządzenie nr ZBZ-0050.24.2013 oraz wszystkie kolejne zarządzenia zmieniające – nie mając do tego upoważnienia ustawowego, czym wkroczył w zakres kompetencji Rady Miejskiej w Trzebnicy. Powoływane w podstawie prawnej zarządzenia przepisy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych) wskazują jedynie, że do zadań organu wykonawczego gminy należy gospodarowanie mieniem komunalnym, w tym utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi. Przepisy te nie mogą stanowić samodzielnej podstawy umożliwiającej wydanie aktu prawa miejscowego ustanawiającego wysokość opłat za korzystanie z cmentarza. Taką podstawę prawodawczą zawiera zaś art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, który jako organ prawodawczy wskazuje radę gminy.

Podstawową zasadą konstytucyjną stanowienia prawa miejscowego jest działanie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Konsekwencją obowiązywania tej zasady jest w pierwszej kolejności obowiązek przestrzegania właściwości organu prawodawczego. Co więcej, w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczypospolita Polska na mocy art. 2 Konstytucji RP, nie jest dopuszczalne podejmowanie jakichkolwiek działań prawodawczych przez organ, który nie ma do nich wyraźnej kompetencji ustawowej. Na zasady demokratycznego państwa prawnego składa się bowiem zasada prawidłowej legislacji, która jest naruszana w sposób rażący zawsze wtedy, gdy akt prawny ustanawia inny organ niż wskazany w ustawie jako właściwy.

II

Niezależnie od powyższego należy wskazać także na inne wadliwości poszczególnych regulacji zarządzenia podjętych z istotnym naruszeniem prawa.

1. 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 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). 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).

Ustawowo wyznaczony został zatem dwudziestoletni okres, w którym obowiązuje zakaz dokonywania ponownego pochówku w grobach innych niż murowane przeznaczone do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, który nie dotyczy chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Po upływie tego okresu możliwe jest dokonanie zastrzeżenia, którego skuteczność obwarowana jest uiszczeniem opłaty za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to może być ponawiane. Możliwe jest także zawarcie umowy, w której określi się dłuższy niż dwudziestoletni okres zakazu ponownego użycia grobu.

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, 3) dla odnowienia okresu obowiązywania zakazu ponownego użycia grobu wystarczy wniesienie zastrzeżenia i uiszczenie opłaty za pochowanie zwłok.

Zarządzenie ustalające wysokość opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego musi uwzględniać wskazane regulacje ustawowe. W tym kontekście, za istotnie naruszające prawo należy uznać § 1 ust. 4 pkt 1.5, pkt. 1.6 i pkt 1.7, § 2 ust. 2 i ust. 4 oraz ust. 6, § 3 ust. 3 pkt 3.1, pkt 3.5, pkt 3.6 i pkt 3.7 załącznika nr 1 oraz § 1 ust. 4 pkt 1.5, pkt. 1.6 i pkt 1.7, § 2 ust. 2 i ust. 4 oraz ust. 6, § 3 ust. 3 pkt 3.1, pkt 3.5, pkt 3.6 i pkt 3.7 załącznika nr 2 do zarządzenia w brzmieniu nadanym zarządzeniem nr 0050.78.2016.

We wskazanych przepisach przewidziano czasowy charakter opłaty za groby murowane przeznaczone do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby (§ 1 ust. 4 pkt 1.5, pkt. 1.6 i pkt 1.7 załącznika nr 1 i § 1 ust. 4 pkt 1.5, pkt. 1.6 i pkt 1.7 załącznika nr 2). Z uwagi na wyłączenie zastosowania art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych względem 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, uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat (ani żadnym innym okresie) przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty (porównaj: wyrok SN z dnia 3 grudnia 2010 r., I CSK 66/10, LEX nr 738085; wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2016 r., III SA/Kr 1360/15, LEX nr 2014846). Tym samym, zarządzenie nie może przewidywać wobec grobów przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, że opłata za udostępnienie miejsca do wykonania pochówku będzie terminowa, jak również opłat za zachowanie tych grobów (§ 2 ust. 6 pkt 2.5 – 2.7 załącznika nr 1 oraz § 2 ust. 6 pkt 2.5 – 2.7 załącznika nr 2) oraz dochówki do takich grobów (§ 3 ust. 3 pkt. 3.5 – 3.7 załącznika nr 1 oraz § 3 ust. 3 pkt. 3.5 – 3.7 załącznika nr 2). 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.

Jak wskazano – zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych dla odnowienia okresu obowiązywania zakazu ponownego użycia grobu wystarczy wniesienie zastrzeżenia i uiszczenie opłaty za pochowanie zwłok. Zatem za istotnie naruszające ten przepis należy uznać § 2 ust. 2 i ust. 4 załącznika nr 1 oraz § 2 ust. 2 i ust. 4 załącznika nr 2, zgodnie z którymi – po pierwsze postanowiono, że opłatę za zachowanie istniejącego grobu należy uiścić w terminie 30 dni przed wygaśnięciem ważności dotychczasowej opłaty, a po drugie – postanowiono, że w przypadku, gdy opłata przedłużająca prawo do zachowania grobu nie została wniesiona we wskazanym 30 dniowym terminie – opłatę pobiera się za okres 20 letni liczony od dnia wygaśnięcia wcześniej wniesionej opłaty. Zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy bieg okresu zachowania grobu na kolejne 20 lat należy liczyć od wniesienia zastrzeżenia oraz opłaty. Uprawnienie to nie jest ograniczone czasowo, a zatem może zostać dokonane w każdym czasie, o ile grób nie został faktycznie zlikwidowany. Fakt nieskorzystania przez gminę z prawa do użycia grobu do ponownego chowania nie uzasadnia nałożenia na korzystającego z art. 7 ust. 2 ustawy obowiązku uiszczenia opłaty za okresy wsteczne.

Wskazany przepis ustawy został naruszony w sposób istotny również przez § 2 ust. 6 pkt 2.1 – 2.4 załącznika nr 1 oraz przez § 2 ust. 6 pkt 2.1 – 2.4 załącznika nr 2. W przepisach tych ustalono opłaty za zachowanie istniejącego grobu w wysokości wyższej, aniżeli opłaty przewidziane za pochowanie zwłok w grobie tego samego rodzaju.

Sprzeczne z prawem jest również ustalenie opłaty za dochowanie następnego zmarłego w trakcie trwania biegu terminu 20 letniego (§ 3 ust. 3 pkt 3.1 załącznika nr 1 oraz § 3 ust. 3 pkt 3.1 załącznika nr 2) w odniesieniu do grobów ziemnych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok jednej osoby. „Dochowanie” kolejnej osoby, a więc ponowne użycie grobu jest sprzeczne z ustawą (art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Skoro zaś niedopuszczalne jest ponowne użycie grobu przed upływem 20 letniego okresu, to tym samym podmiot publiczny nie może pobierać opłaty za taką nielegalną czynność.

2. Gmina Trzebnica jest – na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13 i 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych – zobowiązana do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty obejmujących zadanie własne, jakim jest zakładanie i utrzymanie cmentarzy. Może przy tym – jak już wskazano – pobierać opłaty za korzystanie z cmentarzy. Nie oznacza to jednak, że realizacja kompetencji wynikającej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej może prowadzić do faktycznego przerzucania na korzystających z cmentarza mieszkańców kosztów utrzymania obiektów publicznych należących do jednostki samorządu terytorialnego.

Ustalenie opłaty za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej w przypadku cmentarza może polegać na określeniu, wynikającej z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach, opłaty za pochowanie zwłok, a także opłat za korzystanie z obiektu, które nie ma charakteru zwykłego korzystania, a więc przekracza korzystanie ogólnodostępne i wykracza ponad zakres czynności związanych z prawem do grobu i kultem zmarłych. Nie jest natomiast możliwe ustalenie jakiegokolwiek opłaty związanej z każdym możliwym korzystaniem z obiektu cmentarza. Przy ustalaniu opłat nie można bowiem abstrahować od tego, że cmentarz jest obiektem użyteczności publicznej, a nie obiektem komercyjnym mającym przynosić dochód (czy choćby się samofinansować). Jednocześnie należy mieć na względzie, że cmentarz jako obiekt użyteczności publicznej jest wykorzystywany do realizacji zadania własnego gminy w zakresie chowania zmarłych. Obiekt ten jest obiektem ogólnodostępnym i korzystanie z niego w zakresie objętym prawem do grobu, stanowiące normalne korzystanie z obiektu, w ocenie organu nadzoru, nie może być przedmiotem ustanowionych opłat przez gminę.

Artykuł 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej pozwala na rozstrzygnięcie 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. Niedopuszczalne jest wprowadzanie na tej podstawie innych opłat – m.in. za czynności niestanowiące usług komunalnych, za czynności administracyjne albo administracyjno-terenowe oraz opłat administracyjnych za montaż czy demontaż nagrobka lub płyty nagrobnej, a także za wykonanie drobnych prac budowlanych, Opłaty takie nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na uwadze – za podjęte z istotnym naruszeniem prawa należy uznać § 5 oraz § 6 pkt 6.5 - 6.11 załącznika nr 1 oraz § 5 oraz § 6 pkt 6.5 - 6.11 załącznika nr 2.

W § 5 oraz § 6 pkt 6.10 i pkt 6.11 załącznika nr 1 oraz w § 5 oraz § 6 pkt 6.10 i pkt 6.11 załącznika nr 2 ustalono opłaty za czynności administracyjno-terenowe przy pochówku lub dochowaniu i przy ekshumacji oraz opłaty administracyjne za demontaż, montaż nagrobka lub płyty nagrobnej (bez wjazdu samochodem) oraz za wykonanie drobnych prac budowlanych (bez wjazdu samochodem).

Wskazać należy, 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 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 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 i chowaniu zmarłych może być dokonana na umotywowaną prośbę osób uprawnionych do pochowania zwłok za zezwoleniem właściwego inspektora sanitarnego. Od strony technicznej, ekshumacja polega bowiem de facto na wykonaniu odpowiednich robót budowlano-kamieniarskich polegających na otwarciu grobu i wyjęciu zwłok, co jest realizowane w ramach opłaconego już miejsca grzebalnego.

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 wystawienia, zrealizowania nagrobka na określonym miejscu pochówku. Trudno bowiem uznać, że samo pochowanie trumny lub urny, oraz ustawienie nagrobka lub płyty nagrobnej na grobie, rozebranie nagrobka, ponowne ustawienie rozebranego nagrobka, czy też wykonanie ekshumacji na miejscu grzebalnym już opłaconym jako korzystanie z mienia komunalnego na terenie cmentarza, było 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.

Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych – ekshumacja zwłok i szczątków może być dokonana nie tylko na umotywowaną prośbę osób uprawnionych do pochowania zwłok za zezwoleniem powiatowego inspektora sanitarnego, ale również na zarządzenie prokuratora lub sądu albo na podstawie decyzji powiatowego inspektora sanitarnego w razie zajęcia terenu cmentarza na inny cel. Zatem wprowadzoną opłatę za wykonanie ekshumacji zwłok należy uznać za niezgodną z prawem nie tylko dlatego, że to gmina zobowiązana jest do ponoszenia kosztów związanych z utrzymaniem cmentarza, w tym także do tego, aby ponosić koszty administrowania cmentarzem, ale także dlatego, że brak jest podstaw do nakładania obowiązku ponoszenia opłaty na sąd, prokuratora, czy powiatowego inspektora sanitarnego, którzy mogą o ekshumacji zadecydować. Nie sposób wszak zaliczać do opłat za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej opłat nakładanych na organ władzy publicznej, który na mocy przysługującego mu władztwa i w ramach posiadanych kompetencji decyduje o dokonaniu ekshumacji.

W § 6 pkt 6-5 – 6.9 załącznika nr 1 oraz w § 6 pkt 6-5 – 6.9 załącznika nr 2 ustalono opłaty za wjazd samochodem na teren cmentarza: w zakresie asysty przy pochówku lub ekshumacji, w celu ustawienia nagrobka, płyty nagrobnej lub budowy grobowca, w celu dokonania demontażu i ponownego montażu nagrobka lub płyty nagrobnej oraz w celu dokonania drobnych prac budowlanych.

Konsekwentnie wskazując, że ustalenie opłaty za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej w przypadku cmentarza może polegać na określeniu wynikającej z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach opłaty za pochowanie zwłok, a także opłat za korzystanie z obiektu, które nie ma charakteru zwykłego korzystania, a więc przekracza korzystanie ogólnodostępne i wykracza ponad zakres czynności związanych z prawem do grobu i kultem zmarłych, przyjąć należy, że możliwe jest ustalenie opłaty za wjazd na cmentarz. Zwykle korzystanie z cmentarza można bowiem łączyć z pieszym wejściem na jego teren i takim się po nim przemieszczaniu (choć – co jednak wykracza poza analizę kwestionowanego zarządzenia – uwzględnić należałoby przy tym prawa osób z niepełnosprawnościami). Tym samym wjazd na cmentarz może łączyć się z koniecznością poniesienia opłaty. Zawsze jednak musi być to opłata za korzystanie (w tym przypadku szczególne) z obiektu użyteczności publicznej, jakim jest cmentarz.

W wyroku z dnia 16 stycznia 2018 r. (sygn. II OSK 2990/17) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „*uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. mają charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej*”. Z kolei w wyroku z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. I OSK 1901/13 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „*Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego. Wynika to z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych stawia umocowanie zawartej w tej normie. Umocowanie do wydania w określonym w art. 4 ust. 1 pkt 2 przedmiocie jest ograniczone regulacją w przepisach szczególnych. Również charakter prawny aktu prawa miejscowego wynika z mocy wiążącej regulacji uchwały. Uchwałą tą związany jest każdy usługobiorca, który obowiązany jest w wysokości określonej w uchwale ponosić opłaty za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.*”

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że nie jest możliwe różnicowanie wysokości (a tym bardziej konieczności ponoszenia) opłat za wjazd na cmentarz ze względu na cel, w którym wjazd na cmentarz się odbywa. Z punktu widzenia sposobu korzystania z cmentarza to, kto na cmentarz wjeżdża i w jakim celu jest irrelewantne. Tymczasem ze sposobu ukształtowania opłat w § 6 ust. 1 pkt 6.5-6.9 obu załączników do zarządzenia wynika, że opłaty za wjazd na cmentarz ustalono wyłącznie w stosunku do podmiotów wykonujących niektóre usługi na cmentarzach komunalnych, tj. asystę przy pochówku lub ekshumacji, usługi kamieniarskie oraz budowlane, przy jednoczesnym pominięciu innych podmiotów, które w ten sam sposób mogą korzystać z cmentarza (bez względu na to czy będzie to np. firma ogrodnicza czy jakakolwiek osoba chcąca skorzystać w ten szczególny sposób z obiektu użyteczności publicznej, jakim jest cmentarz). Ponadto z faktu, iż w § 6 ust. 1 pkt 6.10-6.11 obu załączników ustalono opłaty administracyjne (za demontaż, montaż nagrobka lub płyty nagrobnej oraz za wykonanie drobnych prac budowlanych), które nie obejmują wjazdu samochodem, wynika, że opłaty za wjazd na teren cmentarza ustalone w § 6 ust. 1 pkt 6.5-6.9 obu załączników zawierają w sobie opłatę za samą czynność czy działanie, w związku z którą wjazd na cmentarz się odbywa (ustawienie nagrobka, płyty nagrobnej, budowa grobowca, demontaż i ponowny montaż nagrobka lub płyty nagrobnej, demontaż nagrobka lub płyty nagrobnej, drobne prace budowlane). Świadczy o tym fakt, że w każdym z tych przypadków opłata ustalona została „za 1 grób”, a więc podstawą ustalenia opłaty jest liczba grobów, na których będą prowadzone prace, a nie sam wjazd na cmentarz, a ponadto opłata za wjazd samochodem na cmentarz w celu ustawienia nagrobka lub płyty nagrobnej (pkt 6.6) jest dwukrotnie wyższa aniżeli opłata za ich demontaż (pkt 6.8), podczas gdy sposób korzystania z cmentarza w zakresie wjazdu na cmentarz oraz sposób eksploatacji infrastruktury cmentarnej w obu tych przypadkach jest taki sam.

O ile zatem możliwe jest ustanowienie odrębnej opłaty za korzystanie z cmentarza poprzez wjazd na jego teren, gdyż jest to ponadstandardowy sposób korzystania z takiego obiektu użyteczności publicznej, o tyle opłaty te powinny być ustalone w sposób zapewniający zachowanie zasady równości wobec prawa.

W § 7 załącznika nr 1 oraz w § 7 załącznika nr 2 ustalono stawki opłat za usługi cmentarne – kopanie dołu grobowego. W ocenie organu nadzoru tego rodzaju opłaty nie są opłatami za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej, ani opłatami za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, lecz są to usługi świadczone przez Trzebnicki Zakład Gospodarki Komunalnej ERGO Sp. z o.o. z siedzibą w Trzebnicy, któremu to podmiotowi – jako zarządcy Cmentarza Komunalnego w Trzebnicy – na mocy § 4 zarządzenia nr ZBZ-0050.24.2013 powierzono jego wykonanie. Zatem wskazane regulacje podjęte zostały z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisów art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, w związku z art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 15 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 7 ust. 1 pkt 13 i 15 ustawy o samorządzie gminnym.

III

Przepisy dotyczące opłaty za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, jak już wcześniej wskazano są powszechnie obowiązujące – wiążą te podmioty, które obiekty i urządzenia udostępniają, jak i wszystkich destinariuszy.

Tym samym aktami prawa miejscowego są zarówno uchwały stanowiące na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, jak i zarządzenia stanowiące zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Dodatkowo można wskazać, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej ma charakter *lex specialis* do przepisów samorządowych ustaw ustrojowych, które pozwalają na stanowienie aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (w tym art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). To na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej, a nie w oparciu o przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, ustalane są ceny za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej będących własnością jednostek samorządu terytorialnego. Kwalifikacja prawna aktu określającego tę szczególną zasadę korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie może być jednak inna niż aktu wyznaczającego pozostałe zasady. Nie budzi aktualnie wątpliwości, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi uzupełnienie systemu delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stąd uchwały stanowiące na podstawie tego przepisu są aktami prawa miejscowego. W konsekwencji zaś aktami takimi są również zarządzenia wydawane zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Skoro akty podejmowane przez organ gminy na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej są przepisami powszechnie obowiązującymi, to wymogiem ich wejścia w życie jest

ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest bowiem ich ogłoszenie. Sposób w jaki akt prawa miejscowego ma zostać ogłoszony reguluje zaś ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wskazując – w art. 13 pkt 2 – że akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem w § 3 zarządzenia wskazano, że wchodzi w życie z dniem 2 kwietnia 2012 r. Oznacza to, że przepisy powszechnie obowiązujące zamieszczone w zarządzeniu nie mogą zgodnie z jego § 3 w sposób zgodny z prawem wejść w życie. Zarządzenie nie przewiduje bowiem ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, co stanowi warunek *sine qua non* nabrania przez nie mocy obowiązującej (wejście w życie przed ogłoszeniem w dzienniku urzędowym jest sprzeczne z prawem).

Mając na uwadze powyższe ustalenia w kontekście rozpoznawanego przypadku należy stwierdzić, że kwestionowane zarządzenie nr ZBZ-0050.24.2013 Burmistrza Gminy Trzebnica z dnia 15 kwietnia 2013 r. nie odpowiada wymaganiom stawianym przez przepisy prawa, a więc nie zawiera odpowiedniego zapisu promulgacyjnego i czasie wejścia w życie oraz nie zostało skierowane do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w odpowiednim trybie, co w ocenie organu nadzoru, musi skutkować stwierdzeniem nieważności zarządzenia w całości.

IV.

Ponadto wskazać należy, że zarządzenia Burmistrza Gminy Trzebnica: nr ZBZ-0050.130.2013 z dnia 4 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr ZBZ-0050.113.2013 Burmistrza Gminy Trzebnica w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy, nr 0050.34.2016 z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr ZBZ-0050.130.2013 Burmistrza Gminy Trzebnica w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy oraz nr 0050.78.2016 z dnia 2 września 2016 r. w sprawie uzupełnienia zarządzenia nr 0050.34.2016 Burmistrza Gminy Trzebnica w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy oraz wprowadzenia cennika usług pogrzebowych na Cmentarzu Parafialnym przy ul. Prusickiej 49 w Trzebnicy podjęte zostały z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji.

Zarządzeniem nr ZBZ-0050.130.2013 z dnia 4 grudnia 2013 r. Burmistrz Gminy Trzebnica dokonał zmiany zarządzenia nr ZBZ-0050.113.2013 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy, zarządzeniem nr 0050.34.2016 z dnia 23 maja 2016 r. Burmistrz Gminy Trzebnica dokonał zarządzenia nr ZBZ-0050.130.2013 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy, natomiast zarządzeniem nr 0050.78.2016 z dnia 2 września 2016 r. Burmistrz Gminy Trzebnica dokonał zmiany zarządzenia nr 0050.34.2016 Burmistrza Gminy Trzebnica w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego przy ul. Spokojnej 12 w Trzebnicy oraz wprowadzenia cennika usług pogrzebowych na Cmentarzu Parafialnym przy ul. Prusickiej 49 w Trzebnicy.

Poprzez podjęcie każdego ze wskazanych zarządzeń wprowadzono regulacje, których celem była zmiana obowiązującego załącznika. Trzeba jednak zauważyć, że zarządzenia nr ZBZ-0050.113.2013, nr ZBZ-0050.130.2013 oraz nr 0050.34.2016 są zarządzeniami zmieniającymi, a więc aktami nowelizującymi. Z tego względu ich zmienianie po wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zgodnie z § 141 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowych zarządzeń znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na nowelizowaniu elementów zarządzeń, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst zarządzenia obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie wydany tekst zarządzenia był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja zarządzenia powinna odnosić się do zarządzenia pierwotnego, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy, a normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Oznacza to, że przepis sam w sobie przestaje być

elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Jak trafnie to ujął TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: (...) to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić przepisy zmieniające. Tym samym zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma wpływu na treść uchwały pierwotnej. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest tylko poprzez zmianę uchwały pierwotnej (G. Wierczyński, Teza 1 do §91 zasad techniki prawodawczej [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, 2016, LEX). Te same zasady należy odnieść do zarządzeń. Co najistotniejsze dokonywanie zmian w zarządzeniu zmieniającym (po jego wejściu w życie) godzi w reguły stanowiące fundamenty zasady prawidłowej legislacji. Jej naruszenie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym. Zasada ta ma bowiem doniosłe znaczenie w systemie prawa. Jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw połączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym. Do tych dyrektyw nie dostosował się Burmistrz Gminy Trzebnica, godząc przy tym w to, co w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego określone jest jako „rudymentalne kanony techniki prawodawczej”, co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska