

Stanisław Bulajewski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7067-4153

stanislaw.bulajewski@uwm.edu.pl

Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 3 października 2024 r., sygn. akt II SA/Ol 621/24

Skład orzekający

Sędzia WSA Katarzyna Matczak (przewodnicząca, sprawozdawca)

Sędziowie: Sędzia WSA Marzenna Glabas, Sędzia WSA Grzegorz Klimek

Teza

Organy samorządowe nie mogą ustanawiać (a cmentarze – na tej podstawie) pobierać jakichkolwiek opłat, które są niezwiązane z pochówkiem zmarłych, tj. m.in. opłat za dochowanie zmarłego do już opłaconego grobu, wjazd na cmentarz i korzystanie z cmentarza. Cmentarze mogą pobierać jedynie opłaty związane z pochówkiem zwłok, a tym samym ustanowienie opłat za inne czynności są niezgodne z prawem.

I.

Orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej jako WSA) w Olsztynie dotyczy materii, którą w o ostatnim okresie zajmuje się wiele gmin w Polsce. Ma ono fundamentalne znaczenie i w niedalekiej przyszłości wywoła negatywne skutki nie tylko dla gmin jako takich, ale przede wszystkim dla spółek komunalnych, które są głównymi „beneficjentami” tego jakże ważnego rozstrzygnięcia. Ten konkretny wyrok uznaje wiele powszechnych opłat cmentarnych za nielegalne, odnosząc się przede wszystkim do opłat za czynności inne niż sam pochówek, takich jak dochowanie do grobu czy

rezerwacja miejsca na kolejne lata. Opłaty te (zdaniem m.in. składu orzekającego WSA w Olsztynie) nie mają podstaw prawnych w ustawie o cmentarzach z 1959 r., a to z kolei będzie prowadzić do konieczności zwrotu pieniędzy i rewolucji w finansowaniu cmentarzy w całej Polsce.

Skutki dla gmin i cmentarzy (którymi zazwyczaj zarządzają spółki komunalne) będą więc opłakane i z pewnością spowodują konieczność zmiany regulaminów cmentarzy i poszukiwania nowych źródeł finansowania. Co więcej, budżety wielu samorządów w Polsce zostaną uszczuplone, albowiem osoby, które poniosły nielegalne opłaty, będą mogły domagać się zwrotu pieniędzy. Czekają nas tym samym nie tylko tysiące składanych przez zainteresowanych reklamacji, ale i tysiące spraw sądowych będących konsekwencją negatywnie rozpatrzonych reklamacji.

Tak właśnie kończy się wychodzenie (przez organ stanowiąco-kontrolny gminy, który przygotowuje treść uchwały) poza zakres upoważnienia ustawowego, co w konsekwencji stanowi (jak wynika to z treści uzasadnienia głosowanego wyroku) ewidentne złamanie art. 94 Konstytucji RP w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Przechodząc już do samego rozstrzygnięcia, głosowany wyrok WSA w Olsztynie zapadł w następstwie skargi B.G. (dalej jako skarżący). Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika do uchwały Rady Miasta Olsztyn z dnia 22 lutego 2023 r. uchwałą nr LVI/889/23 zmieniającego uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych oraz usług w miejskich domach przedpogrzebowych. W § 1 uchwały zapisano, że załącznik do uchwały nr XLI/677/22 z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych oraz usługi w miejskich domach przedpogrzebowych otrzymuje brzmienie, tak jak w załączniku do niniejszej uchwały, w § 2 powierzono wykonanie uchwały Prezydentowi Olsztyna, zaś w § 3 orzeczono, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 marca 2023 r.

W skardze do WSA w Olsztynie skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika do uchwały nr LVI/889/23 zmieniającej, w zakresie obejmującym dział III *Opłaty za każde dochowanie do n/w grobów (stosowane zamiennie z opłatami eksploatacyjnymi z działu IV)* w pkt 2: Opłata za dochowanie prochów ludzkich w urnie do opłaconego grobu urnowego – 500 zł, w pkt 3: Opłata za dochowanie do opłaconego grobu inhumacyjnego murowanego – 1/20 opłaty określonej w dziale IV pkt 2 za każdy rok brakujący do pełnych 20 lat, dział IV *Opłaty eksploatacyjne za n/w groby, na następne 20 lat po 20 latach od ostatniego pochówku (stosowane zamiennie z opłatami za dochowanie z działu III)* w pkt 1: Nisza urnowa w kolumbarium – 500 zł, w pkt 2: Inhumacyjny grób murowany niezależnie od ilości piętrowości – 1000 zł.

Skarżący podniósł, że z orzeczeń sądów administracyjnych wynika brak podstawy dla określania opłat pobieranych na cmentarzach poza opłatami

pobieranymi na podstawie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹, która w art. 7 ust. 2 przewiduje nakładanie opłat związanych z pochowaniem zwłok. Natomiast 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. Dlatego też opłaty te obejmują swoim zakresem opłatę za pochowanie zwłok i organ gminy może ustalić tylko te opłaty, które związane są z pochowaniem zwłok, a nie jakiekolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Wobec powyższego opłaty dodatkowe nie mogą być pobierane za wieloosobowe groby murowane i mogiły przeznaczone do chowania urn zawierających szczątki ludzkie, albowiem tego typu miejsca pochówku opłaca się raz, na etapie ich tworzenia i są one objęte wieczystą ochroną. Z tego powodu opłaty za grób z prawem do jego wybudowania są dużo wyższe niż grób ziemny.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Olsztyna Gmina Olsztyn wniosła o oddalenie skargi, powołując się na liczne niejednolite poglądy w tej kwestii występujące zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądownictwa administracyjnego. Rada wskazała m.in., że przyczyną kontrowersji w niniejszej sprawie jest różna interpretacja ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w której podkreśla się prawo do grobu. Jej zdaniem prawo to ma wprawdzie charakter majątkowy, a z chwilą dokonania pochówku ciała zmarłego staje się uprawnieniem o charakterze dobra osobistego, chociaż nadal są w nim zawarte elementy majątkowe i to one kształtują roszczeniowe postawy opiekunów grobów

Rada wskazała ponadto, że problemem równie istotnym podczas rozpoznawania niniejszej sprawy powinny być także wysokie koszty utrzymania nekropolii. Zarządcy cmentarzy tym uzasadniają potrzebę i konieczność pobierania opłaty za użytkowanie grobu murowanego. To groby murowane stanowią większość grobów na cmentarzu, tak komunalnym, jak i parafialnym. Wyłączenie tej kategorii grobów z jakichkolwiek opłat prolongacyjnych czy eksploatacyjnych sprawia, że użytkownicy grobów murowanych będą korzystać z infrastruktury cmentarza za darmo, a w rzeczywistości na koszt użytkowników grobów ziemnych. Będą korzystać z infrastruktury w większym stopniu, gdyż groby murowane mają większą powierzchnię, są najczęściej bardziej dekorowane, które po krótkim czasie stają się odpadami, a koszt ich wywozu i zagospodarowania jest obecnie bardzo wysoki (ok. 100 tys. zł miesięcznie).

Zdaniem rady art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w całości odnosi się do warunków ponownego użycia grobu do kolejnego pochówku i nie ma w nim mowy o odstąpieniu od pobierania opłat za groby murowane czy też urnowe. Ponadto ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie

¹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 576 z późn. zm.).

określa, na jaki okres zarządca cmentarza ma udostępniać miejsca grzebalne, a jedynie wskazuje minimalny okres, przed upływem którego nie można użyć grobu do ponownego pochówku. Żaden przepis prawny dotyczący cmentarzy nie zawiera zapisu o tzw. wieczystym użytkowaniu miejsca pochówku.

Ponadto podkreślono, że opłata eksploatacyjna za grób murowany (1000 zł brutto za 20 lat – 50 zł rocznie, 4,16 zł miesięcznie) nie jest opłatą dotyczącą pochówku. Jest ona pobierana tylko wtedy, gdy w 20-letnim okresie istnienia grobu nie jest w nim dokonywany pochówek i dotyczy korzystania z infrastruktury cmentarnej w tym okresie. Jeżeli w cyklu 20-letnim odbędzie się pochówek, opłata eksploatacyjna nie zostaje pobrana, a tylko opłata za dochowanie zabezpieczająca pochówek do pełnych 20 lat. Poza tym opłata eksploatacyjna jest znacząco niższa niż opłata za miejsce pojedyncze podstawowe (1250 zł brutto za 20 lat) i miejsce głębinowe (1500 zł brutto za 20 lat). Wysokość opłat jest ustalana w oparciu o całkowite koszty utrzymania cmentarza, tj. wywóz i zagospodarowanie odpadów, utrzymanie czystości, woda i energia, dozór cmentarzy, podatek od nieruchomości, koszty napraw, remontów oraz materiałów budowlanych i eksploatacyjnych. Niższa opłata za użytkowanie miejsca, na którym założono grób murowany jest jedną z bonifikat wynikających z wysokiej opłaty pobieranej przy zakładaniu grobu.

Jeżeli zaś chodzi o kwestię kategorii opłat za dochowanie, które zabezpieczają nienaruszalność pochówku na okres mineralizacji zwłok (20 lat), są one stosowane zamiennie z opłatami eksploatacyjnymi, tzn. jeśli w ciągu 20 lat nie ma pochówku w grobie murowanym, pobierana jest opłata eksploatacyjna, rekompensująca wymienione wcześniej koszty utrzymania cmentarza związane z grobem. Jeżeli jednak odbywa się pochówek, pobierana jest opłata za dochowanie, a opłata eksploatacyjna za ten sam okres jest zaniechana. W przypadku zaś grobów murowanych wysokość opłaty za dochowanie lub opłaty eksploatacyjnej jest znacząco niższa niż wysokość opłaty za groby murowane pobieranej przy ich założeniu i w istotny sposób niższa niż pierwsza lub kolejna opłata za udostępnienie miejsca pod grób tradycyjny najtańszej kategorii, tzw. miejsca podstawowe, czyli ziemne o wymiarach maks. 1 m x 2 m do pochowania jednej trumny.

WSA w Olsztynie, rozpoznając tak skargę, jak i odpowiedź na nią, stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie. W pierwszej kolejności sąd (zanim zajął się zarzutami skarżącego) odniósł się do legitymacji skarżącego do wniesienia skargi, która oparta jest na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153). WSA uznał, że w niniejszej sprawie skarżący może realizować swoje prawo do sądu, w granicach przysługujących uprawnień, jako osoba najbliższa, opiekująca się grobem rodziny państwa G., zlokalizowanym na cmentarzu komunalnym przy ul. (...) w Olsztynie kwatera nr (...), rząd nr (...), miejsca (...), gdzie ostatni pochówek miał miejsce w (...) r.

Ponadto WSA wyjaśnił, że „na podstawie art. 147 § 1 PostAdmU², uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności”.

W konsekwencji, oceniając legalność zaskarżonego aktu administracyjnego, WSA stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem bezsporną pozostaje okoliczność, którą sąd uwzględnił z urzędu, że skarżona uchwała w sprawie ustalenia stawek opłat za usługi na terenie cmentarza komunalnych stanowi akt prawa miejscowego, co w konsekwencji oznacza, iż do tego aktu ma zastosowanie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461), stanowiący, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy oraz art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy³. Tymczasem z naruszeniem wskazanych powyżej reguł Rada Miasta uchwaliła w § 3 skarżonej uchwały, że wchodzi ona w życie z dniem 1 marca 2023 r. Z uwagi na to sąd *meriti* stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, albowiem doszło do istotnego naruszenia prawa w zakresie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego.

WSA wskazał również, że uchwała ta jest aktem normatywnym, zawierającym normy prawne wyznaczające określone zachowanie adresatów (obowiązek uiszczenia określonych opłat); jest bowiem aktem generalnym określającym dla każdego wysokość opłat na cmentarzu komunalnym w Olsztynie oraz aktem abstrakcyjnym regulującym powtarzalne (a nie jednorazowe) czynności związane z obowiązkiem uiszczenia opłat za udostępnienie miejsc pochówku. Spełnione zostały zatem cechy aktu prawa miejscowego.

Ponadto zdaniem WSA (z czym się oczywiście w pełni zgadzam) przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej – a taką podstawę prawną przytoczono w skarżonej uchwale – tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Wskazuje się przy tym zasadnie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej jest przepisem *lex specialis* względem

² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), dalej jako PostAdmU.

³ Zob. np. wyrok NSA z 27 stycznia 2021 r., sygn. akt I GSK 1533/20, Legalis nr 2541577.

przepisów zawartych w samorządowych ustawach ustrojowych. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jednoznacznie już przesądzono, że wymieniony przepis zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego oraz zaznaczono, że kompetencje organów przewidziane w art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej mają charakter subsydiarny w stosunku do tych, które zostały ukształtowane samorządowymi ustawami ustrojowymi (zob. np. wyroki NSA z 16 kwietnia 2024 r., sygn. III OSK 3643/21 i z 7 września 2017 r., sygn. II OSK 27/16, CBOSA)⁴.

WSA, odnosząc się do części merytorycznej skargi co do nieuprawnionego uregulowania opłat w dziale III *Opłaty za każde dochowanie do n/w grobów (stosowane zamiennie z opłatami eksploatacyjnymi z działu IV)* oraz w dziale IV *Opłaty eksploatacyjne za n/w groby, na następne 20 lat po 20 latach od ostatniego pochówku (stosowane zamiennie z opłatami za dochowanie z działu III) załącznika do uchwały*, jako przewidzianych z naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, wyjaśnił, że zarzut ten jest zasadny. WSA podkreślił, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej zawiera ogólną normę, która pozwala na ustanowienie na jej podstawie opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej i za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ustawa ma jednak zastosowanie o tyle, o ile inna ustawa nie określi zakresu opłat pobieranych na podstawie tychże odrębnych przepisów (por. wyroki NSA z 20 września 2024 r., sygn. akt III OSK 242/23 i z 14 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 1704/22)⁵.

Przepis art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, stanowiący, że po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok, a zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione, reguluje kwestię uiszczenia opłaty jako warunek umożliwiający ponowne użycie grobu po upływie 20 lat. Natomiast w ust. 3 tego przepisu 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 zdaniem WSA przepis art. 7 ww. ustawy zasadniczo zawiera upoważnienie do ustalenia opłaty za pochowanie zwłok, a tym samym określa zakres opłat objętych uchwałą w sprawie stawek opłat za

⁴ Zob. również wyrok WSA w Lublinie z 20 grudnia 2024 r., sygn. akt III SA/Lu 644/24; Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2025 r., poz. 2106; wyrok WSA w Gliwicach z 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1215/21, Legalis nr 2650456.

⁵ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 140; R. Hauser, M. Szustkiewicz, *Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach niektórych uchwał samorządu terytorialnego na przykładzie regulaminu usług cmentarnych. Skutki dla konkurencji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2, s. 10–12; C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej oraz powołane tam orzeczenia sądów administracyjnych*, 2017, Lex.

usługi na terenie cmentarzy komunalnych. W swoim orzeczeniu WSA w Olsztynie przywołał wyrok z 11 stycznia 2017 r. (sygn. akt II OSK 929/15, CBOSA), w którym Naczelny Sąd Administracyjny przyjął: „W ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych 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 i chowaniu zmarłych). 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”.

Podsumowując, 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. WSA zauważa (i słusznie), że przedmiotem uchwały w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarza nie mogą być zatem opłaty za wjazd na cmentarz i korzystanie z cmentarza. Poza tym skarżący trafnie podniósł, że na mocy art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych brak jest uprawnienia do ustalania dodatkowych opłat z tytułu upływu 20 lat w odniesieniu do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn. Pogląd identyczny (jak zasadnie wskazał WSA w Olsztynie) przedstawiony został także w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 września 2024 r., sygn. akt III OSK 357/23, CBOSA, który sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę w całości podzielił. Zdaniem WSA w Olsztynie nie znajdują podstawy prawnej opłaty uchwalone w dziale III i IV załącznika do skarżonej uchwały w odniesieniu do grobu murowanego oraz urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok.

W związku z powyższym WSA w Olsztynie, mając powyższe na względzie, na podstawie przepisu art. 147 § 1 PostAdmU, orzekł jak w pkt I sentencji wyroku, stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały z uwagi na brak właściwego trybu wejścia w życie wskazanego aktu prawa miejscowego. WSA w pkt II wyroku rozstrzygnął również o kosztach postępowania, na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 PostAdmU, uwzględniając wysokość uiszczanego przez skarżącego wpisu od skargi (300 zł).

II.

W przedmiotowej sprawie niezbędna jest (choćby krótka) analiza podstawowego pojęcia istotnego z punktu widzenia niniejszej sprawy. Chodzi tu

oczywiście o definicję aktu prawa miejscowego, ze szczególnym uwzględnieniem upoważnienia ustawowego i obligatoryjnej publikacji aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Jeżeli chodzi o pojęcie aktu prawa miejscowego, to brak jest definicji legalnej tego pojęcia. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ możemy znaleźć jedynie jej namiastkę. W art. 87 ust. 2 ustawy zasadniczej wskazano, że akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Oczywiście akty te obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Co więcej, na obszarze nie tylko powiatu, ale także gminy lub województwa ich moc prawna jest jednakowa jak moc ustaw czy też rozporządzeń⁷. Uzupełnieniem art. 87 Konstytucji RP jest art. 94 Konstytucji RP, na mocy którego „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”⁸.

Termin „akty prawa miejscowego” od wielu lat budzi wiele kontrowersji i niejasności, ponieważ nie jest jednoznaczny. Pierwszą definicję legalną prawa miejscowego możemy odnaleźć w ustawie z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym⁹. Dlatego jedynym sposobem na zdefiniowanie tego jakże fundamentalnego pojęcia jest podkreślenie jego cech charakterystycznych, dzięki którym będziemy mogli odróżnić je od innych aktów prawotwórczych. Są to cechy następujące:

- a) Działanie prawa miejscowego ogranicza się do obszaru (w tym przypadku gminy), na którym organem uprawnionym do stanowienia prawa miejscowego jest głównie rada gminy.
- b) Adresat norm prawa miejscowego nie tylko nie jest, ale i nie może być konkretnie określony, co stwarza możliwość normowania postępowania różnych i nieokreślonych kategorii adresatów. Są to m.in. mieszkańcy danej gminy, przedsiębiorcy działający na jej terenie oraz osoby, które co prawda nie są członkami danej wspólnoty samorządowej, ale np. czasowo znajdujący się na danym terytorium turyści.
- c) Akty prawa miejscowego są ściśle powiązane z ustawą. Nie możemy przecież zapomnieć, że prawo miejscowe to prawo podstawowe, które

⁶ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁷ R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny” 2001, nr 6, s. 6.

⁸ Niestety do dzisiaj ustawodawca takiej ustawy nie uchwalił – zob. obszernie na ten temat: S. Bułajewski, *Brak ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego jako beczynność polskiego ustawodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2024, s. 39–59.

⁹ T.j. Dz.U. z 1988 r., Nr 26, poz. 183. Zob. S. Bułajewski, *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, s. 105–106.

jest stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie¹⁰. I w tym miejscu, zgodnie z zapowiedzią, niezbędna jest nieco szersza analiza. Jak wcześniej wskazano, aby było możliwe prawidłowe stanowienie aktów prawa miejscowego, niezbędne jest istnienie wyraźnej podstawy prawnej w ustawie. Tę regułę konstytucyjną potwierdza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹¹. Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego może przybrać postać upoważnienia szczegółowego albo generalnego¹². Szczegółowe upoważnienie ustawowe wymusza na lokalnym prawodawcy, takie formułowanie przepisów, by między nimi a ustawą możliwe było wskazanie zarówno więzi formalnej, jak i materialnej. O więzi formalnej możemy mówić wtedy, gdy ustawa wyraźnie wskazuje, że dana kwestia może być uregulowana poprzez wydanie aktu prawa miejscowego. Wiąż materialna powstaje w sytuacji, gdy akt prawa miejscowego będzie zgodny z treścią ustawy, stanowiącej podstawę jego wydania. Upoważnienie szczegółowe określa organy, które mają wydać dany akt normatywny oraz materię tam uregulowaną. Istotną cechą upoważnienia szczegółowego jest także to, że materia, która ma być uregulowana w gminnym akcie prawa miejscowego w sposób konkretny, jest już uregulowana w akcie ustawodawczym w sposób ogólny¹³. Możliwa jest także taka postać upoważnienia szczegółowego, zgodnie z którym ustawodawca ustala w ustawie pewien reżim prawny i jednocześnie daje „wolną rękę” prawodawcy lokalnemu do wprowadzenia na swoim terenie tego reżimu¹⁴. Upoważnienie szczegółowe może także upoważnić stanowiący organ gminy, by w drodze aktu prawa miejscowego mógł on zwolnić konkretne podmioty od przestrzegania zakazu ustanowionego przez ustawę lub też upoważnić ten organ do wprowadzenia dodatkowych zakazów. Upoważnienie generalne daje

¹⁰ Art. 94 Konstytucji RP.

¹¹ Art. 40 ustawy o samorządzie gminnym wymienia wszystkie możliwe rodzaje upoważnień ustawowych w oparciu, o które może być stanowione prawo miejscowe.

¹² Por. m.in.: E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 28; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004, s. 137.

¹³ Przykładowo ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 576 z późn. zm.) w art. 1 ust. 2 upoważnia radę gminy do podjęcia decyzji odnośnie założenia lub rozszerzenia cmentarza komunalnego oczywiście, po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego

¹⁴ Przykładowo ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647 z późn. zm.) w art. 116 ust. 1 upoważnia radę powiatu do ograniczenia lub zakazania używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz na wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

natomiast organowi prawotwórczemu gminy jedynie możliwość wydania aktu prawa miejscowego. Ustawa w tym przypadku wskazuje normodawcy lokalnemu jedynie warunki, jakie musi spełnić, by wydać dany akt, nie mówiąc zaś zbyt wiele o jego treści. Nie oznacza to jednak, że rada gminy (która to przede wszystkim ma prawo do wydawania aktów prawa miejscowego w oparciu o upoważnienie generalne wskazane w ustawie) ma pełną swobodę w zakresie treści normy, którą ustanawia. Także i w tym przypadku upoważnienie generalne wskazuje na organ upoważniony do wydania aktu prawa miejscowego oraz określa (choć w znacznie węższym zakresie) materię, jaka ma być w tym akcie uregulowana.

- d) Są to normy wielokrotnego zastosowania, co odróżnia je od aktów administracyjnych.
- e) Akty prawa miejscowego mogą, ale nie muszą być poparte przymusem państwa. Oczywiście środki przymusu, charakteryzujące się różnym stopniem dolegliwości, zostały określone przez ustawodawcę w ustawach szczególnych.
- f) W aspekcie podmiotowym prawem miejscowym możemy nazwać tylko takie prawo, które jest stanowione przez podmioty niebędące organami centralnymi, pochodzącymi od organów samorządu terytorialnego (np. od rady gminy), wojewodów i organów administracji rządowej niezespolonej.
- g) Akty prawa miejscowego, jak stanowi Konstytucja w art. 88 ust. 1 i 2, wchodzi w życie po ich ogłoszeniu. Dziennikiem urzędowym, w którym ogłasza się te akty jest wojewódzki dziennik urzędowy. Także ten element definicji jest niezwykle istotny, albowiem w tym przypadku uchwała będąca aktem powszechnie obowiązującym wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W przypadku niezastosowania się do ww. zasady organ nadzoru lub sąd winien stwierdzić nieważność uchwały w całości, albowiem w takiej sytuacji dochodzi zazwyczaj do istotnego naruszenia prawa w zakresie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego.
- h) Wszystkie akty prawa miejscowego po ich uchwaleniu muszą być przekazane organowi nadzoru właściwemu ze względu na przedmiot regulacji danego aktu¹⁵.

¹⁵ Por. R. Prazmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, op. cit., s. 9–10; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 31; J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 35–39; J. Jagielski, *Prawo miejscowe*, „Organizacja – Metody – Technika” 1986, nr 4, s. 7–13.

III.

Na bazie analizy zaprezentowanej w pkt I i II glosy możemy zadać kilka pytań. Po pierwsze, czy rada miejska w Olsztynie, podejmując kwestionowaną uchwałę, miała kompetencję do skrócenia *vacatio legis* do ok. tygodnia i czy organ stanowiąco-kontrolny wykazał się wyraźnym, a nie jedynie dorozumianym upoważnieniem ustawowym do uregulowania materii, jaką zakwestionował skarżący? Na wyżej zadane pytania należy udzielić odpowiedzi negatywnej.

Po pierwsze, radni podejmujący kwestionowaną uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych zapomnieli, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, co w konsekwencji oznacza, że do tego aktu ma zastosowanie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowiący, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy oraz art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym (jak to potwierdziły wielokrotnie w swoich orzeczeniach wojewódzkie sądy administracyjne) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Tymczasem, jak WSA w Olsztynie słusznie wskazał, z naruszeniem wskazanych powyżej reguł Rada Miasta uchwaliła w § 3 skarżonej uchwały i postanowiła, że wchodzi ona w życie z dniem 1 marca 2023 r. Dlatego też WSA w Olsztynie stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, albowiem doszło do istotnego naruszenia prawa w zakresie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego.

Po drugie, jak słusznie podkreślił w swoim orzeczeniu WSA w Olsztynie, art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych 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. Organ gminy, o czym wcześniej wspomniano, może jedynie 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. Przedmiotem uchwały w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy nie mogą być zatem opłaty za wjazd na cmentarz i korzystanie z cmentarza. Ponadto na mocy art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych brak jest uprawnienia do ustalania dodatkowych opłat z tytułu upływu 20 lat w odniesieniu do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok

więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn¹⁶. Dlatego też nie znajdują podstawy prawnej opłaty uchwalone w dziale III i IV załącznika do skarżonej uchwały w odniesieniu do grobu murowanego oraz urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Takie działanie uchwałodawcy stanowi wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego.

IV.

W ocenie autora glosy WSA w Olsztynie w sposób prawidłowy dokonał analizy zarówno przepisów prawnych będących podstawą rozstrzygnięcia, orzecznictwa sądowego w analogicznych sprawach, rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, jak i poglądów doktryny.

Jak wcześniej wspomniano, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zaskarżona uchwała jest z pewnością aktem prawa miejscowego. Dlatego też akt ten powinien być nie tylko opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, ale i powinien wejść w życie najwcześniej po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia, a nie – jak to Rada Miasta określiła w zaskarżonej uchwale – z dniem w niej oznaczonym. Oczywiście ustawodawca nie zakazał radzie wskazania w uchwale konkretnego dnia wejścia jej w życie, jednakże jest to możliwe po spełnieniu dwóch warunków. Po pierwsze, dzień wejścia w życie uchwały (która jest aktem prawa miejscowego) musi być na tyle odległy, by organ nadzoru mógł, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, poddać kontroli taki akt¹⁷. Po drugie, termin wskazany w powyższym artykule musi być powiększony o co najmniej 14-dniowe *vacatio legis*. Niestety te dwa obligatoryjne warunki nie zostały spełnione w regulacji, jaka zawarta została w ostatnim paragrafie zaskarżonej uchwały.

Ponadto słusznie WSA w Olsztynie przywołał konstytucyjną (i nie tylko konstytucyjną) regulację odnoszącą się do upoważnienia ustawowego (wyrażnego, a nie dorozumianego), jakim powinien wykazać się organ uchwałodawczo-kontrolny gminy. Wszak zgodnie z art. 94 Konstytucji RP „organy samorządu terytorialnego (...), na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów”. W ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie jest możliwe odnalezienie upoważnienia ustawowego, na bazie którego rada

¹⁶ Pogląd identyczny przedstawiony został w wyroku NSA z 17 września 2024 r., sygn. akt III OSK 357/24, CBOŚA.

¹⁷ Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym chwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

mogłaby wskazać uprawnienie do uregulowania w uchwale, a tym samym do ustalania dodatkowych opłat z tytułu upływu 20 lat w odniesieniu do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn czy też do ustalenia m.in. opłat za dochowanie zmarłego do już opłaconego grobu, wjazd na cmentarz i korzystanie z cmentarza.

Konkludując, sąd, wydając głosowany wyrok, w sposób prawidłowy odniósł się do wszystkich przedstawionych w postępowaniu argumentów. Ponadto należy pamiętać, że zarówno wskazane w glosie przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz wykazane się upoważnieniem ustawowym, niezbędnych do ustanowienia konkretnych regulacji w akcie prawa miejscowego, w pełni korelują z konstytucyjną zasadą legalizmu (wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP), na mocy której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Dlatego też organy samorządowe bez wyraźnej delegacji ustawowej nie mogą ustanawiać (a cmentarze – na tej podstawie) pobierać jakichkolwiek opłat, które są niezwiązane z pochówkiem zmarłych, tj. m.in. opłat za dochowanie zmarłego do już opłaconego grobu, wjazdu na cmentarz i korzystania z cmentarza. Cmentarze mogą pobierać jedynie opłaty związane z pochówkiem zwłok, a zatem ustanowienie opłat za inne czynności są niezgodne z prawem.

Wykaz literatury

- Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej oraz powołane tam orzeczenia sądów administracyjnych*, 2017, Lex.
- Buławajewski S., *Brak ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego jako beczynność polskiego ustawodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2024.
- Buławajewski S., *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Wyd. UWM, Olsztyn 2009.
- Ciapała J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Branta, Bydgoszcz–Kraków 2004.
- Hauser R., Szustkiewicz M., *Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach niektórych uchwał samorządu terytorialnego na przykładzie regulaminu usług cmentarnych. Skutki dla konkurencji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2.
- Jagielski J., *Prawo miejscowe*, „Organizacja – Metody – Technika” 1986, nr 4.
- Ochendowski E., *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2.
- Prażmo-Nowomiejska R., Stobiecki E., *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny” 2001, nr 6.

Summary

Approval gloss on the judgment of the Provincial Administrative Court in Olsztyn of 3 October 2024, case file II SA/OI 621/24

Keywords: local law, cemeteries, deceased, fees, city council.

This commentary is a commentary on the judgment of the Provincial Administrative Court in Olsztyn of October 3, 2024, case file II SA/OI 621/24. The commentary presents not only the reasoning of the issuing court, but also the reasoning presented in other judgments of the Supreme Administrative Court and Provincial Administrative Courts that have issued rulings in similar cases. The above arguments were also reinforced by rulings of supervisory authorities and numerous legal perspectives. The provisions of the Act of January 31, 1959, on Cemeteries and Burial of the Deceased were analysed in the context of the possible legal regulations that municipal governments may issue regarding the establishment of fees for burial-related activities. The conclusion of the commentary is as follows: local government bodies, without express statutory delegation, cannot establish (and cemeteries cannot establish) any fees that are unrelated to the burial of the deceased, such as fees for maintaining a deceased person in a pre-paid grave, entry to the cemetery, and cemetery use. Cemeteries may only charge fees related to the burial of a body, and therefore, establishing fees for other activities is unlawful.