



Warszawa, 18-07-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7002.5.2024.DG

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w
Kielcach**
za pośrednictwem
Rady Miejskiej w Starachowicach

Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich
REGON: 012093073
/RPO/SkrytkaESP

Organ: Rada Miejska w Starachowicach
/umstarachowice/skrytka

**Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich
na uchwałę Rady Miejskiej w Starachowicach nr XII/10/2016
z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy
Komunalnych**

Na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 w zw. z § 2a w zw. z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej: „**p.p.s.a.**”) w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) **zaskarżam** uchwałę Rady Miejskiej w Starachowicach nr XII/10/2016 z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych (Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 3582, dalej: „**Regulamin**” lub „**Uchwała**”), **w części**, tj. co do:

1. **§ 6 ust. 2 i 3 Uchwały** w zakresie, w jakim stanowią o wydawaniu przez zarządcę cmentarza pozwolenia na budowę lub przebudowę nagrobka;
2. **§ 7 pkt 11 Uchwały** w zakresie, w jakim dotyczy zakazu wykonywania prac ziemnych, kamieniarskich lub budowlanych bez uzyskania pozwolenia administratora cmentarza;
3. **§ 13 ust. 3 pkt 1 i 2 Uchwały**, w zakresie, w jakim zezwalają na wykonywanie prac kamieniarskich na cmentarzu wyłącznie za zgodą administratora cmentarza oraz po wniesieniu obowiązującej opłaty;
4. **§ 13 ust. 5 Uchwały**, w zakresie, w jakim stanowi o uprawnieniu administratora cmentarza do żądania przebudowy nagrobka na własny koszt dysponenta grobu, w razie, gdyby nagrobek ten powstał bez pozwolenia zarządcy cmentarza.

Powyższym postanowieniom Uchwały zarzucam istotne naruszenie prawa, tj.:

1. **art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm., dalej: „u.s.g.”) w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”)** poprzez ustanowienie ww. postanowień z **przekroczeniem upoważnienia ustawowego**;
2. **art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 576 ze zm., dalej: „u.c.ch.z.”) w zw. z § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku i szczątków (Dz.U. Nr 84, poz. 284, dalej: „Rozporządzenie ws. wymagań, jakie muszą spełniać cmentarz, groby i inne miejsca pochówku i szczątków”)** w zw. z **art. 7, art. 94 i 163 Konstytucji RP** poprzez ustanowienie ww. postanowień pomimo, że kwestie związane z zagospodarowaniem powierzchni grzebalnych **ustawodawca polecił uregulować właściwym ministrom w rozporządzeniu**, co też uczyniono w jego § 14;
3. **art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP** poprzez ustanowienie ww. postanowień pomimo braku upoważnienia szczególnego

w wyniku czego doszło do **naruszenia uprawnień dysponentów grobów wynikających z tzw. prawa do grobu** poprzez ich **bezpodstawne zawężenie w obszarze prawa do wznoszenia nagrobków** tylko do tych, na które dysponent uzyskał pozwolenie na budowę, podczas gdy ani Rozporządzenie ws. wymagań, jakie muszą spełniać cmentarz, groby i inne miejsca pochówku i szczątków, ani żaden inny

akt prawa powszechnie obowiązującego nie wymagają uzyskania takiego pozwolenia ani nie limitują prawa do wznoszenia nagrobków w żaden inny sposób niż tylko ograniczając ich rozmiar do granic powierzchni grobów (§ 14 ww. rozporządzenia).

Z uwagi na powyższe wnoszę o **stwierdzenie nieważności Uchwały w zaskarżonej części** na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Jednocześnie, na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a., **wnoszę o skierowanie niniejszej sprawy do rozpoznania w trybie uproszonym.**

UZASADNIENIE

Spis treści

1. Uwagi wprowadzające: treść zaskarżonych postanowień Uchwały i stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich	3
2. Wymóg uzyskania pozwolenia na budowę nagrobka wykracza poza upoważnienie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.	5
3. Zagospodarowanie powierzchni grzebalnych zostało uregulowane w Rozporządzeniu ws. wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku i szczątków	9
4. W ustawach szczególnych brakuje upoważnienia do regulowania przez radę gminy (miasta) zagadnień związanych z pozwoleniem na budowę nagrobka	11
5. Podsumowanie	12

1. Uwagi wprowadzające: treść zaskarżonych postanowień Uchwały i stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich

W zaskarżonych postanowieniach Uchwały Rada Miejska w Starachowicach ustanowiła obowiązek uzyskania pozwolenia zarządcy cmentarza na budowę lub przebudowę nagrobka:

§ 6 ust. 2: *Zarządca wydaje pozwolenie na budowę lub przebudowę nagrobka.*

oraz wprowadziła szereg postanowień uszczegóławiający ten obowiązek, tj.:

§ 6 ust. 3: Zarządca, wydając pozwolenie na budowę lub przebudowę nagrobka oraz wyrażając zgodę na usytuowanie grobu w miejscu po zlikwidowanym grobie lub wygospodarowanym na ten cel miejscu, dąży do optymalnego usytuowania grobu, niepowodującego trudności w komunikacji i nie powodującego naruszenia sąsiednich grobów i istniejącej zieleni.

§ 7 pkt 11: Na terenie Cmentarz zakazuje się: wykonywania prac ziemnych, kamieniarskich lub budowlanych bez uzyskania pozwolenia administratora Cmentarza

§ 13 ust. 3 pkt 1 i 2: Prace kamieniarskie lub budowlane mogą być wykonywane na Cmentarzu wyłącznie: 1) za zgodą administratora Cmentarza, 2) po wniesieniu obowiązującej opłaty.

§ 13 ust. 5: W przypadku niezastosowania się do wymogów określonych wyżej, administrator Cmentarza może zażądać przebudowy nagrobka na wyłączny koszt dysponenta grobu.

Jako podstawę prawną do podjęcia zaskarżonego aktu Rada Miasta wskazała: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1999 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 673 ze zm., dalej: „**u.g.k.**”).

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej także: „**RPO**” lub „**Rzecznik**”) wskazane postanowienia zostały podjęte **z istotnym naruszeniem prawa**, ponieważ:

- (1) wykraczają poza ustalenie zasad i trybu korzystania z cmentarza komunalnego jako gminnego obiektu użyteczności publicznej, do uregulowania których właściwe organy gminy (miasta) zostały upoważnione w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (**brak upoważnienia generalnego**);
- (2) dotyczą obszaru, który ustawodawca, na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 3 u.c.ch.z., powierzył do określenia rozporządzeniem;
- (3) w systemie prawa brakuje ustawowych upoważnień, które stanowiłyby postawę do ustanawiania przez organy gminy (miasta) obowiązku uzyskania przez dysponentów grobów pozwolenia na budowę nagrobka oraz, które stanowiłyby postawę do wydawania takich pozwoleń przez organy gminy (miasta), w tym do przekazania takiej kompetencji zarządcy cmentarza (**brak upoważnienia szczegółowego**),

co bezpodstawnie **zawęża uprawnienie dysponentów grobów do wznoszenia nagrobków, wynikające *ipso iure* z tzw. prawa do grobu.**

2. Wymóg uzyskania pozwolenia na budowę nagrobka wykracza poza upoważnienie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się oraz określania ustalonego porządku zachowania się. Jest to więc uprawnienie do wprowadzania reguł dotyczących:

- (1) **sposobu zachowania się podmiotów przebywających na terenach lub obiektach użyteczności publicznej¹,**
- (2) **gwarancji właściwej eksploatacji obiektów i urządzeń użyteczności publicznej².**

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich ustanowiony przez Radę Miasta w Starachowicach wymóg uzyskania pozwolenia na budowę nagrobka **dalece wykracza poza powyższe „reguły dotyczące zachowania się”** względem obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wymóg ten **nie odnosi się korzystania z cmentarza jako obiektu użyteczności publicznej**. Nie wyznacza on bowiem reguły dotyczącej zachowania się na cmentarzu (np. zakaz przebywania w tym miejscu poza ustalonymi godzinami otwarcia), a odnosi się do **uprawnień wynikających z tzw. prawa do grobu**, które pozostają poza desygnatem słowa „zachowanie się” oraz których rada gminy (miasta) nie może samodzielnie określać, gdyż nie pozwala jej na to art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Wymogu uzyskania pozwolenia na budowę nagrobka nie można też postrzegać jako ustalenie zasad lub trybu korzystania z **urządzenia użyteczności publicznej**, gdyż nagrobek, co oczywiste, nie stanowi urządzenia takiego rodzaju.

¹ Zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „**NSA**”) z 12 marca 2024 r., III OSK 1465/22, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej: „**CBOSA**”).

² Zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „**WSA**”) w Poznaniu z 14 maja 2025 r., IV SA/Po 276/25, CEBOSA.

Po wtóre, w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje się, że tzw. prawo do grobu obejmuje **prawo do wybudowania (ustawienia, wzniesienia) nagrobka**:

*(...) prawo do wybudowania nagrobka i decydowaniu o jego wystroju **składa się na prawo do grobu**³.*

*[prawo do grobu obejmuje w szczególności, przyp. RPO] przeprowadzenie ceremonii pogrzebowej, urządzenie wystroju grobu, **wystawienie nagrobka, w tym prawo do wykonywania z tym związanych robót**, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymywania w należytym stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym, itp.⁴*

Rada gminy (miasta) nie może więc limitować uprawnień do wybudowania nagrobka, ponieważ **immanentnie jest ono związane z tzw. prawem do grobu**.

Po trzecie, co do czego także nie ma wątpliwości w judykaturze, prawo do grobu jest **dobrem osobistym osób bliskich zmarłego**, które regulowane jest przez prawo cywilne i którego, z uwagi na jego charakter oraz inne przedstawione w niniejszej skardze argumenty, **nie może modyfikować organ administracji publicznej**:

*Jak obecnie powszechnie przyjmuje się w doktrynie i orzecznictwie, prawo do grobu ma charakter cywilnoprawny, a umowa o pochowanie zwłok jest czynnością cywilnoprawną zawartą przez osobę fizyczną z zarządem cmentarza z której wynika szereg uprawnień dla osoby, dla której kult pamięci osoby pochowanej w tym grobie, jest jej **własnym dobrem osobistym**. Suma tych uprawnień stanowi prawo do grobu (porównaj między innymi uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1970 r. III CZP 75/70, OSNCP 1971/7-8/127). Prawo to zostało wielokrotnie opisane przez Sąd Najwyższy jako mające dwojaki charakter: **osobisty i majątkowy**, przy czym na pierwszy plan wysuwają się elementy osobiste, do których zalicza się prawo do pochowania zwłok uprawnionego w wybranym przez niego miejscu, jeżeli dokonał takiego wyboru i obok zwłok jego bliskich, prawo opieki nad grobem, sprawowania kultu osoby tam pochowanej, podjęcia decyzji o pochowaniu innych osób bliskich itp. Prawo to ma także elementy majątkowe, takie jak np. ponoszenie wydatków związanych z utrzymaniem prawa do grobu oraz utrzymaniem samego grobu, jednak mają one charakter podrzędny w stosunku do decydujących elementów niemajątkowych (porównaj między innymi uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia*

³ Wyrok NSA z 15 grudnia 2016 r., I OSK 435/15, CBOSA.

⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 17 marca 2022 r., III SA/Wr 51/21, CBOSA. Zob. też: wyroki NSA z 11 stycznia 2017 r., II OSK 329/15 oraz z 14 września 2018 r., II OSK 2263/16, CBOSA.

1994 r. III CZP 155/94, OSNC 1995/3/52 oraz wyroki z dnia 19 kwietnia 1996 r. I CRN 53/96 i z dnia 7 maja 2009 r. IV CSK 513/08, niepubl.)⁵.

W następstwie umowy, mocą której zarząd cmentarza oddaje zainteresowanej osobie miejsce na grób, powstaje swoisty stosunek cywilnoprawny. W ramach tego stosunku osoba ta uzyskuje nie tylko **prawo do pochowania zmarłego, ale także - zgodnie z powszechnym zwyczajem - szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymywania w należyтым stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp.** Osoba ta więc **korzysta na stałe z grobu**, o czym wyraźnie mówi przepis art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. Nr 11, poz. 62). Zespół powyższych uprawnień polega niewątpliwie na wykonywaniu swoistego władztwa faktycznego nad grobem, przy czym władztwo to odpowiada treści określonego prawa cywilnego. Jeżeli zaś tak, to stan faktyczny odpowiadający temu władztwu stanowi posiadanie w rozumieniu art. 336 k.c. - oczywiście posiadanie zależne⁶.

Skoro, jak już wyjaśniono powyżej, prawo do grobu jest uprawnieniem o charakterze cywilnym i ramy tego uprawnienia określają przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy, to w regulaminie wydawanym na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. **nie można dodatkowo ograniczać tego prawa.** Bezpodstawnie w § 2 ust. 2 Regulaminu ustalono, że zagospodarowanie grobu wymaga pisemnego zezwolenia administratora cmentarza. Natomiast zasadne jest, aby administrator był informowany o takich działaniach, o czym mowa na początku § 2 ust. 4 Regulaminu, co umożliwi prawidłowe utrzymanie cmentarza komunalnego i zarządzanie nim⁷.

Powyższego zakazu ograniczania prawa do grobu przez organu gminy (miasta) nie niweczy również przyjęcie innej koncepcji tego prawa, którą stworzyła M. Masternak-Kubiak⁸ i której zdaniem pod względem przedmiotowym (treściowym) tzw. **prawo do grobu można postrzegać jako swoiste publiczne praw podmiotowe.** Niezależnie bowiem od charakteru tego prawa, jego trwałym elementem, zawsze będzie

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego (dalej: „SN”) z 17 lutego 2016 r., III CSK 84/15, Baza Orzeczeń SN (dalej: „BOSN”).

⁶ Uchwała SN z 7 grudnia 1970 r., III CZP 75/70, OSNC 1971/7-8/127.

⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 3 listopada 2022 r., II SA/OI 706/22, CBOSA.

⁸ M. Masternak-Kubiak, *Prawo do grobu jako publiczne prawo podmiotowe*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2017, z. 8, s. 232-241.

uprawnienie dysponenta grobu do ustanowienia nań nagrobka, co potwierdza poniższe stanowisko Autorki:

Każda osoba fizyczna ma prawo domagać się wyznaczenia jej miejsca pochówku na cmentarzu i zawarcia stosownej umowy w tym przedmiocie. Miejsce pod grób stanowi własność właściciela cmentarza, a przyznanie konkretnej osobie, w drodze umowy, prawa do tego miejsca oznacza jednocześnie obowiązek po stronie władzy publicznej zarządzającej cmentarzem, udostępnienia tego miejsca, jego ochrony przed rozdysponowaniem innej osobie, jak również zabezpieczenia i utrzymania w odpowiednim porządku. W następstwie umowy powstaje bowiem swoisty stosunek prawny, w ramach którego osoba uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale także szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka, prawo do odwiedzania grobu, jego utrzymania w należyтым stanie. Natomiast po stronie władzy publicznej spoczywa obowiązek swobodnego udostępnienia miejsca pochówku na cmentarzu, jak również należyte urządzenie i utrzymanie cmentarza, jako obiektu użyteczności publicznej. Skoro cmentarz jest miejscem publicznym służącym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej to gmina jest zobowiązana do zagwarantowania swobodnego z niego korzystania oraz zapewnienia każdej osobie prawa do grobu na danym cmentarzu⁹.

Podsumowując, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, niezależnie od przyjętej koncepcji, tzw. prawo do grobu obejmuje uprawnienie do ustawienia nagrobka, a co za tym idzie Rada Miejska w Starachowicach, limitując je tylko do nagrobków, których ustawienie zostało poprzedzone uzyskaniem pozwolenia na budowę, w sposób istotny naruszyła prawo.

Na marginesie warto także zauważyć, że **podstawą do uchwalenia Uchwały nie mógł być także, wskazany przez Radę Miasta Starachowice, art. 4 ust. 2 u.g.k.** Przepis ten przyznaje bowiem organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego prawo do powierzenia organom wykonawczym tych jednostek uprawnienia do postanowienia 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. Tymczasem Regulamin w ogóle nie stanowi o cenach i opłatach za korzystanie z cmentarza, a co za tym idzie przytoczonego **przepisu nie można traktować jako**

⁹ *Ibidem*, s. 239.

podstawę do przyjęcia Uchwały (a więc i zaskarżonych niniejszą skargą postanowień).

W kontekście powyższego należy również wskazać, że kwestie związane z opłatami cmentarnymi uregulowane były w Starachowicach Zarządzeniem nr 437/2023 Prezydenta Miasta Starachowice z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości administracyjnych opłat cmentarnych za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Starachowicach (Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 3443), które przewidywało m.in. **opłatę za zezwolenie na budowę pomnika** i którego **nieważność w całości stwierdził WSA w Kielcach wyrokiem z dnia 13 marca 2025 r., II SA/KE 610/24¹⁰**, wskazując, że zrządzenie to zostało podjęte z naruszeniem art. 7 ust. 2 – 3 u.c.ch.z.:

*(...) dla innych opłat wymienionych w zarządzeniu pod poz. od nr 21 do nr 25 (z tytułu pochowania również do istniejącego grobu, za **zezwolenie na prowadzenie prac remontowo-budowlanych**, za otwarcie grobu w celu ekshumacji, za zezwolenie na prowadzenie prac remontowo-budowlanych, za wjazd i wyjazd), **brak jest umocowania w art. 7 u.c.ch.z.** Ustawodawca przewidział bowiem opłatę za pochowanie zwłok, a następnie opłatę za zastrzeżenie przeciw ponownemu użyciu grobu po upływie 20 lat, z tym, że ta ostatnio wymieniona opłata nie może dotyczyć 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 (art. 7 ust. 3 u.c.ch.z.). **Skoro zatem na podstawie art. 7 ust. 2-3 u.c.ch.z. rada gminy może określić opłaty za pochowanie zwłok oraz odpowiadającej tym opłatom, opłaty za zastrzeżenie przeciw ponownemu użyciu grobu po upływie 20 lat, to przyjęte w tej sprawie domniemanie dopuszczalności ustalenia innych jeszcze opłat za korzystanie z cmentarza niż wynikające z ww. przepisu u.c.ch.z. nie stanowi wydania aktu prawa miejscowego spełniającego bezwzględny wymóg działania na podstawie i w granicach prawa (art. 94 Konstytucji RP).***

3. Zagospodarowanie powierzchni grzebalnych zostało uregulowane w Rozporządzeniu ws. wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku i szczątków

Kolejnym powodem uzasadniającym konieczność stwierdzenia nieważności analizowanych postanowień Regulaminu jest okoliczność, że **zasady związane z zagospodarowaniem powierzchni grzebalnych, do których należy zaliczyć**

¹⁰ CBOSA.

ewentualny obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę nagrobka, ustanowione zostały w Rozporządzeniu ws. wymagań, jakie muszą spełniać cmentarz, groby i inne miejsca pochówku i szczątków.

Mianowicie, zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 3 u.c.ch.z., rodzaj powierzchni grzebalnych i wymagania, jakim musi odpowiadać ich zagospodarowanie ustawodawca polecił ustalić w drodze rozporządzenia określonym ust. 1 tego artykułu ministrom, co uczyniono w ww. Rozporządzeniu ws. wymagań, jakie muszą spełniać cmentarz, groby i inne miejsca pochówku i szczątków. Uregulowanie kwestii budowy nagrobka w akcie prawa miejscowego, już choćby z tego powodu, uznać należy za niedopuszczalne.

Skoro bowiem ustawodawca, w sposób niebudzący wątpliwości, upoważnił wskazanych w art. 20 ust. 1 u.c.ch.z. ministrów do określenia **wymagań dotyczących powierzchni grzebalnych** to znaczy, że tych samych kompetencji nie może posiadać rada gminy (miasta), gdyż nie pozwala na to art. 163 Konstytucji RP, zgodnie z którym **samorząd terytorialny ma kompetencje do wykonywania zadań publicznych, które nie zostały zastrzeżone w Konstytucji lub ustawach dla organów innych władz publicznych**. Co więcej, kompetencje do wydania rozporządzenia w żadnym razie nie mogą być przekazane innemu, niż to wynika z ustawowego upoważnienia, podmiotowi (zob. art. 92 ust. 1 Konstytucji RP).

Ponadto, Rozporządzenie ws. wymagań, jakie muszą spełniać cmentarz, groby i inne miejsca pochówku i szczątków, w obszarze dotyczącym *sensu stricto* zagospodarowania grobów, stwierdza **jedynie**, że:

Na grobach można ustawiać nagrobki o wymiarach nieprzekraczających granic powierzchni grobu albo usypywać ziemię w postaci pagórka nad grobem (§ 14).

Rozporządzenie to wyposaża zatem dysponentów grobów w daleko idącą wolność co do wznoszenia nagrobków i wymaga tylko, aby pozostawały one w granicach grobu. Regulacja ta pozostaje spójna z opisanym w pkt 2 powyżej zakresem przedmiotowym prawa do grobu, które obejmuje uprawnienie do wzniesienia nagrobka. Koherencji tego rodzaju nie można natomiast odnaleźć w postanowieniach zaskarżonej Uchwały, skoro prowadzą one do odgraniczenia prawa do wybudowania nagrobka.

Resumując, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich przytoczone argumenty jednoznacznie dowodzą, że kwestie zagospodarowania miejsca grzebalnego, co obejmuje zarówno możliwość ustanowienia na nim nagrobka, jak i usypania pagórka, zgodnie z upoważnieniem ustawowym, zostały uregulowane w ww. rozporządzeniu, a

co za tym idzie, że **Rada Miasta Starachowice nie miała kompetencji do ich ustalania w Regulaminie**. Założenie racjonalnego prawodawcy musi bowiem prowadzić do przekonania, że gdyby jego intencją było upoważnienie rady gminy (miasta) do ustanowienia zasad dotyczących zagospodarowania powierzchni grzebalnych, to nieuzasadnione byłoby dodatkowe upoważnienie do tego ministrów z art. 20 ust. 1 u.c.ch.z. (por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 marca 2010 r., IV SA/GI 57/10¹¹)

Stanowisko powyższe potwierdza także m.in. wyrok WSA w Opolu z 23 lipca 2025 r., II SA/Op 220/15¹², w którym Sąd poddał ocenie postanowienia podobne do tych, których dotyczy niniejsza skarga oraz stwierdził ich niegodność z prawem:

*Sąd podziela też stanowisko Wojewody Opolskiego kwestionujące § 10 ust. 6 regulaminu, wprowadzający wymóg uzyskania, zezwolenia z zachowaniem określonej procedury, w przypadku postawienia nagrobka i innych przedmiotów na mogiłach. Przepisy § 13 i § 14 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. Nr 48, poz. 284), regulują bowiem kwestie związane z rodzajem powierzchni grzebalnych i wymaganiami, jakimi musi odpowiadać ich zagospodarowanie, wymaganiami, jakimi muszą odpowiadać groby oraz inne miejsca pochówku zwłok i szczątków, w tym precyzyjnie określają szerokość przejścia pomiędzy grobami, które to przejścia mogą być zagospodarowane wyłącznie za zgodą zarządcy cmentarza oraz na warunkach przez niego określonych. Z kolei, § 14 cyt. rozporządzenia wyraźnie stanowi, że na grobach można ustawiać nagrobki o wymiarach nieprzekraczających granic powierzchni grobu albo usypywać ziemię w postaci pagórka nad grobem. **W związku z powyższym regulowanie przez radę gminy w akcie prawa miejscowego opisanych spraw było niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa.***

4. W ustawach szczególnych brakuje upoważnienia do regulowania przez radę gminy (miasta) zagadnień związanych z pozwoleniem na budowę nagrobka

Ostatnim argumentem stanowiącym podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonych postanowień Uchwały jest **nieistnienie szczegółowego upoważnienia do ich ustanowienia**. W systemie prawa brakuje bowiem regulacji, na podstawie której organy gminy (miasta) mogłyby ustanowić wymóg uzyskania przez dysponenta

¹¹ CBOSA.

¹² CBOSA.

grobu pozwolenia na budowę nagrobka, jak też nie istnieje podstawa do tego, aby mogły one wydawać pozwolenia takiego rodzaju oraz upoważniać inne podmioty do ich wydawania. W szczególności upoważnienia takiego brakuje w Ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Ponadto, kwestii dotyczącej budowy nagrobka nie podejmują przepisy ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹³, normującej działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (zob. art. 1 powołanej ustawy).

Z tych powodów oraz z uwagi na wskazane wyżej argumenty (zob. pkt 2) podstawą do działania Rady Miejskiej w Starachowicach nie mógł być także wskazany w Regulaminie art 18 ust. 1 pkt 15 u.s.g., gdyż „inne sprawy”, o których mowa w tym przepisie mogą być regulowane przez radę gminy (miasta) tylko w sprawach **zastrzeżonych ustawami do jej kompetencji**, których to ustaw w rozpatrywanym przypadku brakuje.

5. Podsumowanie

Podsumowując, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, **zaskarżone postanowienia Regulaminu zostały podjęte bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie ich nieważności**. Każde działanie władzy publicznej musi być bowiem oparte na prawie i pozostawać w jego granicach (art. 7 Konstytucji RP), co wiąże także organy jednostek samorządu terytorialnego w obszarze kompetencji prawotwórczych, które mogą wykonywać wyłącznie **na podstawie i granicach upoważnień zawartych w ustawie** (art. 94 Konstytucji RP).

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹³ Dz.U. z 2025 r. poz. 418.