



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 listopada 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Jacek Kuza (spr.)

Sędziowie

Sędzia WSA Sylwester Miziołek

Sędzia WSA Krzysztof Armański

po rozpoznaniu w dniu 19 listopada 2025 r.
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich
na uchwałę Rady Miejskiej w Starachowicach
z dnia 25 listopada 2016 r. nr XII/10/2026
w przedmiocie uchwalenia regulaminu cmentarzy komunalnych

**stwierdza nieważność § 6 ust. 2 i 3, § 7 pkt 11, § 13 ust. 3 pkt 1 i 3 oraz § 13 ust. 5
zaskarżonej uchwały.**



Właściwie podpisany na oryginale
Za zgodność z oryginałem
świadczy

Starszy Inspektor Sądowy

Karolina Chrapkiewicz
Karolina Chrapkiewicz

UZASADNIENIE

Rada Miejskiej w Starachowicach 25 listopada 2016 r. podjęła uchwałę nr XII/10/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych. W załączniku do tego aktu między innymi uchwalono, że:

- § 6 ust. 2 - zarządca wydaje pozwolenie na budowę lub przebudowę nagrobka;
- § 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 Cmentarza zakazuje się wykonywania prac ziemnych, kamieniarskich lub budowlanych bez uzyskania pozwolenia administratora Cmentarza;
- § 13 ust. 3 - prace kamieniarskie lub budowlane mogą być wykonywane na Cmentarzu wyłącznie:
 - 1) za zgodą administratora Cmentarza,
 - 3) 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.

W skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skardze na powyższą uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności w zakresie: § 6 ust. 2 i 3, § 7 pkt 11, § 13 ust. 3 pkt 1 i 2, § 13 ust. 5, Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżonym postanowieniom zarzucił istotne naruszenie prawa:

1. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) dalej: „u.s.g.” w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 576 ze zm.), w związku 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 w skardze zwanym: „rozporządzenie ws. wymagań, jakie muszą

spełniać cmentarze" w związku z art. 7, art. 94 i art. 163 Konstytucji RP poprzez ustanowienie ww. postanowień, pomimo że kwestie związane z zagospodarowaniem powierzchni grzebalnych ustawodawca polecił uregulować właściwym ministrom w rozporządzeniu, co uczyniono w jego § 14;

3. art. 40 ust. 1 u.s.g. w związku 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 cmentarze, 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).

W uzasadnieniu skargi jej autor podał, że wymóg uzyskania pozwolenia na budowę nagrobka wykracza poza upoważnienie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Wymóg ten nie odnosi się bowiem do korzystania z cmentarza jako obiektu użyteczności publicznej, nie wyznacza 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 względem obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wymogu uzyskania pozwolenia na budowę nagrobka nie można też postrzegać jako ustalenia zasad lub trybu korzystania z urządzenia użyteczności publicznej, gdyż nagrobek nie stanowi urządzenia takiego rodzaju. Ponadto prawo do grobu obejmuje prawo do wybudowania (ustawienia, wzniesienia) nagrobka, tak więc rada gminy nie może limitować uprawnień do wybudowania nagrobka, które immanentnie jest związane z prawem do grobu. Wreszcie ponieważ prawo do grobu jest dobrem osobistym bliskich zmarłego, które regulowane jest przez prawo cywilne i ramy tego uprawnienia określają przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy, to organ w regulaminie wydawanym na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie może dodatkowo ograniczać tego prawa.

Na marginesie wnoszący skargę zauważył, że podstawą do uchwalenia uchwały nie mógł być art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. 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 przepisu tego nie można traktować jako podstawy do przyjęcia uchwały.

Zdaniem skarżącego powodem uzasadniającym konieczność stwierdzenia nieważności analizowanych zapisów jest okoliczność, że zasady związane z zagospodarowaniem powierzchni grzebalnych, do których należy zaliczyć ewentualny obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę nagrobka, ustanowione zostały w wydanym na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, rozporządzeniu ws. wymagań jakie muszą spełniać cmentarze. Skoro bowiem ustawodawca, w sposób niebudzący wątpliwości, upoważnił wskazanych w art. 20 ust. 1 powyższej ustawy ministrów do określenia wymagań dotyczących powierzchni grzebalnych, to znaczy, że tych samych kompetencji nie może posiadać rada gminy, gdyż nie pozwala na to art. 163 Konstytucji RP. Ponadto, kompetencje do wydania rozporządzenia nie mogą być przekazane innemu, niż to wynika z ustawowego upoważnienia, podmiotowi (zob. art. 92 ust. 1 Konstytucji RP).

Dalej autor skargi stwierdził, że argumentem stanowiącym podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonych postanowień jest też nieistnienie szczegółowego upoważnienia do ich ustanowienia. W systemie prawa brakuje bowiem regulacji, na podstawie której organy gminy mogłyby ustanowić wymóg uzyskania przez dysponenta 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 budowlane, normującej działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.

Z tych powodów skarżący stwierdził, że podstawą do działania Rady Miejskiej w Starachowicach nie mógł być także art. 18 ust. 1 pkt 15 u.s.g., gdyż „inne sprawy”, o których mowa w tym przepisie mogą być regulowane przez radę gminy tylko w

sprawach zastrzeżonych ustawami do jej kompetencji, których to ustaw w rozpatrywanym przypadku brakuje.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie oraz o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z akt sprawy II SA/Ke 443/24, w tym wyroku z 13 listopada 2024 r. w zakresie w jakim wyrok ten był już przedmiotem skargi, a Sąd wydał wyrok oddalający skargę i z akt sprawy II SA/Ke 610/24, w tym wyroku z 13 marca 2025 r., na potwierdzenie faktu jego nieprawomocności.

Organ wskazał, że brak jest w skarżonym akcie § 13 ust. 3 pkt 2, zatem w tym zakresie skarga jest bezprzedmiotowa. Dalej organ stwierdził, że w zaskarżonej uchwale Rada Gminy uprawniona była do uregulowania zasad i trybu korzystania z cmentarzy. Cmentarze należą bowiem do kategorii gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera kompetencję organu do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i określenia ustalonego porządku zachowania się.

Odnosząc się do treści skargi organ podniósł, że jakiegokolwiek zgody administratora cmentarza mają na celu jedynie zachowanie zasad dotyczących bezpieczeństwa i porządku na terenie cmentarza komunalnego, gdyż to administrator odpowiada za jego funkcjonowanie. Nie mają natomiast charakteru ograniczającego dostęp czy też nie mają na celu dyskryminacji.

Organ zaznaczył, że skarżony zapis w zakresie wymogu uzyskania pozwolenia na budowę nagrobka nie wykracza poza granice dotyczące reguł zachowania się. Ma on jedynie charakter porządkowy, bowiem każdy przedsiębiorca wykonujący legalnie określoną działalność podlegającą ewidencjonowaniu, winien być ujawniony w odpowiednim rejestrze i posiadać, względnie móc uzyskać potwierdzenia tego faktu w dopuszczanej prawem formie i posiadać zgodę administratora obiektu. Organ stwierdził, że zaspokajanie potrzeb wspólnoty w zakresie chowania zmarłych należy do zadań gminy i gmina w tym celu może prowadzić cmentarze gminne, co do których jest uprawniona do wydawania aktów prawa miejscowego co do zasad i trybu korzystania z nich. Przez pojęcie zasad, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. należy rozumieć zasady na jakich na cmentarzu gminnym urządzone są pochówki, możliwość budowy grobów, korzystania z nich, a także zasady korzystania z cmentarza w zakresie możliwej odpłatności za usługi gminne w tym zakresie. Przepis ten koreluje z regulacją z art. 4 ust. 1 pkt 2

ustawy o gospodarce komunalnej, w ramach którego będzie się mieściło określenie opłaty za poszczególne usługi wykonywane w ramach grzebania zmarłych ale także wyłącznego korzystania z jakiejś części cmentarza poprzez posadowienie na nim grobu ziemnego czy też murowanego. Nie jest wobec nich przepisem szczególnym art. 7 ust. 1, 2 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, gdyż nie dotyczy on kwestii objętych zakresem zaskarżonych regulacji, a dotyczą prawa do zachowania grobu i ponownego jego użycia. Zdaniem organu art. 7 ust. 1 i 2 powyższej ustawy nie regulują kwestii dopuszczalności domagania się opłat przez zarząd cmentarza ale regulują kwestie ponownego pochówku w grobie ziemnym po upływie 20 lat. Z kolei art. 7 ust. 3 nie dotyczy zasad wnoszenia opłat ale wskazuje, że art. 7 ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do grobów murowanych wieloosobowych.

Dalej organ uznał, że brak jest podstaw do opierania skargi na nieprawomocnym wyroku WSA w Kielcach z 13 marca 2025 r. II SA/Ke 610/24, ponieważ jest on nieprawidłowy i został zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W konsekwencji brak jest uzasadnienia dla zakresu skargi dotyczącej wydawania przez zarządcę cmentarza pozwolenia na budowę czy przebudowę nagrobka, w tym w miejscu po zlikwidowanym grobie lub wygospodarowanym na ten cel. Przyjęcie zasadności skargi w tej kwestii spowodować może ograniczenia dla zarządcy i brak możliwości skutecznej kontroli na zarządzanym obiekcie. Dotyczy to także wykonywania prac bez uzyskania zgody administracji cmentarza, które będą samowolne, prowadzone bez porządku i ograniczeń, powodując utrudnianie w korzystaniu z cmentarza i zakłócając prowadzone uroczystości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U.2024.1267 t.j. ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935), dalej: „p.p.s.a.”, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Ustawodawca wprowadzając sankcję nieważności jako następstwa naruszenia przepisu prawa nie określił rodzaju tego naruszenia. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń. Przykładowo, w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podejmowania uchwał. Chodzi zatem o istotne naruszenia prawa aby móc zastosować ten radykalny środek nadzoru. W sprawie musi zostać więc ustalone w sposób nie budzący wątpliwości istnienie sprzeczności badanej uchwały z przepisami prawa.

Według art. 94 ustawy o samorządzie gminnym, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązкови przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 91 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (ust. 1). Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem (ust. 2).

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Ustrojodawca zatem po części reguluje bezpośrednio tryb prawodawczy, po części zaś odsyła do ustawy zwykłej, którą jest

ustawa o samorządzie gminnym. Ustawa ta wskazuje natomiast w art. 40 ust. 1, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. W myśl z kolei art. 40 ust. 2 przywołanej ustawy bezpośrednio na jej podstawie organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Szczególną, odrębną w stosunku do wyliczonych w art. 40 ust. 2 pkt 1 – 4 ustawy aktów prawa miejscowego kategorię stanowią przepisy porządkowe, które stosownie do art. 40 ust. 3 u.s.g. rada gminy także może wydawać, jednak jedynie wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a nadto jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Z mocy zaś ust. 4 cytowanego artykułu przepisy porządkowe, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Przedmiotem skargi było sześć przepisów załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Starachowicach podjętej w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarzy komunalnych, którego treścią był ten regulamin. Wszystkie zaskarżone przepisy dotyczyły przy tym w istocie zbliżonego aspektu zaskarżonej regulacji, tj. konieczności uzyskiwania pozwoleń zarządcy cmentarza na budowę lub przebudowę nagrobka, na mieszczące się w tym wykonywanie prac ziemnych, kamieniarskich i budowlanych na terenie cmentarza komunalnego w Starachowicach, a także związanych z tym zakazów i konsekwencji wybudowania lub przebudowania nagrobka bez zgody administratora cmentarza. Jako podstawę prawną wspomnianej uchwały wskazano: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1999 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 573 i 960).

Żaden z tych przepisów jednak nie zawiera delegacji ustawowej dla organu stanowiącego gminy do nałożenia na dysponentów grobów obowiązku uzyskiwania pozwolenia na budowę lub przebudowę nagrobka ani, tym bardziej, na dalsze delegowanie takiej kompetencji na zarządcę cmentarza, tj. podmiot wyłoniony w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zwany administratorem.

Dla oceny legalności zaskarżonych przepisów konieczne jest wyjaśnienie, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych regulamin cmentarza komunalnego jest aktem prawa miejscowego regulującym zasady i tryb korzystania z cmentarza jako obiektu użyteczności publicznej (patrz m.in. wyroki NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., II OSK 929/15 i z dnia 14 września 2018 r., II OSK 2263/16).

Zgodnie z pierwszy z przepisów wskazanych jako podstawa uchwały, do której załącznik zawiera zaskarżone przepisy (art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.), do wyłącznej właściwości rady gminy należy: stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Taka regulacja oznacza, że przepis ten samodzielnie nie może być podstawą do ustanowienia jakiegokolwiek przepisu prawa miejscowego. Do tego bowiem konieczne jest wskazanie konkretnego przepisu materialnego prawa administracyjnego, który – w powiązaniu z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. – może stanowić delegację dla rady gminy do uchwalenia przepisów składających się na regulamin cmentarza komunalnego, w tym w szczególności takich, jak zaskarżone w niniejszej sprawie. Takiego przepisu materialnego prawa administracyjnego jednak w sprawie nie wskazano, ani też nie ma go w systemie prawa, o czym będzie niżej mowa.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Według natomiast art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Jednak przepisy art. 40 ust. 1 i 2 w związku z art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym (które określają formę aktów prawa miejscowego), nie dają podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego (z zastrzeżeniem stanowienia przepisów porządkowych przez organ wykonawczy gminy). Tylko gdy przepisy ustaw szczególnych przyznają taką kompetencję, organ wykonawczy jest właściwy do stanowienia aktów prawa miejscowego. Takim przepisem szczególnym nie jest art. 2 ust. 1 ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Przepis ten, nie dość, że nie dotyczy jakiegokolwiek kompetencji organu stanowiącego gminy, gdyż określa, że utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony, to nadto również wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) nie przyznaje kompetencji

do stanowienia przepisów w zakresie regulaminów cmentarzy komunalnych (patrz: wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., sygn. akt I OSK 252/09).

W ocenie Sądu, w ramach zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., nie mieści się możliwość ustanawiania regulacji dotyczących konieczności uzyskiwania pozwolenia na budowę lub przebudowę nagrobka z następujących powodów.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem zaprezentowanym w skardze, że przepis delegacyjny art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie może być podstawą do stanowienia regulacji dotyczących pozwolenia na budowę lub przebudowę nagrobka dlatego, że nagrobek nie jest urządzeniem użyteczności publicznej. Nie jest wątpliwe, prawdopodobnie również dla skarżącego, że cmentarz komunalny stanowi jako całość obiekt użyteczności publicznej. Mimo więc tego, że poszczególne nagrobki mogą nie być uważane za urządzenia użyteczności publicznej, to stanowiąc zasadniczą i niezbędną część cmentarza komunalnego będącego obiektem użyteczności publicznej, do której to części każdy ma swobodny dostęp, mogą i powinny być traktowane jako część tego obiektu, dla której również mogą być w drodze aktu prawa miejscowego ustanawiane zasady i tryb korzystania z nich. Nie oznacza to jednak, że w ramach tych zasad i trybu korzystania z cmentarza komunalnego może się mieścić nakładanie na dysponentów poszczególnych nagrobków obowiązku uzyskiwania pozwolenia na budowę lub przebudowę tych nagrobków, czy też regulacji sankcjonujących samowolne ich wykonywanie. Domniemana intencja Rady Miejskiej w Starachowicach przy uchwalaniu takich przepisów, mająca polegać na chęci zachowania zasad dotyczących bezpieczeństwa i porządku na terenie cmentarza komunalnego, a nie na dyskryminowaniu kogokolwiek, czy ograniczania dostępu do cmentarza, choć pośrednio może przyczyniać się do realizacji takich celów, nie zmienia faktu, że bezpośrednim następstwem skarżonej regulacji jest ograniczenie praw dysponentów miejsc do pochówku bez wystarczającej podstawy ustawowej i bez określenia jakichkolwiek ram takiego ograniczenia. Zagadnienie budowy lub przebudowy nagrobka łączy się z działalnością administracji opartą o przepisy prawa cywilnego. Wraz z udostępnieniem danej osobie fizycznej miejsca na grób, osoba ta uzyskując nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale również szereg uprawnień uzupełniających, takich jak prawo do wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należyтым stanie czy wykonywania

zmian o charakterze dekoracyjnym. W świetle powyższego samo wniesienie opłaty za udostępnienie miejsca do pochówku, jako części powierzchni ziemskiej usytuowanej na terenie cmentarza komunalnego, nie tylko uprawnia do korzystania z tej części obiektu użyteczności publicznej w celu pochowania zwłok, ale ponadto do realizowania w tym miejscu prac grabarskich czy kamieniarskich. Nie sposób bowiem uznać, że tego rodzaju czynności wykonywane na miejscu grzebalnym już opłaconym, stanowią inne dodatkowe korzystanie z tej części obiektu użyteczności publicznej (wyroki WSA w Gliwicach z 20.03.2024 r., III SA/GI 925/23 i z 29 stycznia 2025 r., III SA/GI 782/24).

W orzecznictwie wyrażany jest pogląd, że elementem prawa do grobu jest uprawnienie do pochowania zwłok, a także prawo do wzniesienia nagrobka i utrzymania grobu, w tym prawo do wykonywania z tym związanych robót. Z chwilą nabycia prawa do grobu obejmuje ono zatem zarówno urządzenie jego wystroju, jak i wystawienie nagrobka. Skutkiem dysponowania prawem do grobu jest uprawnienie do wykonywania wskazanych wyżej robót. O dysponowaniu grobem w zakresie wykonania okresowych robót związanych z utrzymaniem grobu, decydują przepisy prawa cywilnego. Prawo do grobu obejmuje uprawnienie do pochowania zwłok. W jego zakresie mieści się zaś urządzenie miejsca pochówku, wykonanie grobu. Wskazują na to art. 10 ust. 1 i art. 12 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 576 ze zm.), dalej u.c.ch.z. Jednocześnie art. 12 ust. 1 i 3 u.c.ch.z. określają ograniczenia dysponenta grobu co do sposobu urządzenia miejsca pochówku (zob. wyroki NSA z 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15 i z 14 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2263/16). Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 20 ust. 1 pkt 3 i 4 u.c.ch.z., rodzaje powierzchni grzebalnych i wymagania, jakim musi odpowiadać ich zagospodarowanie, a także wymagania, jakim muszą odpowiadać groby oraz inne miejsca pochówku zwłok i szczątków, zostały określone w rozporządzeniu 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.2008.48.284.). W § 13 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia określono w szczególności, że pomiędzy grobami powinno być zapewnione przejście o szerokości co najmniej 0,5 m. Przejścia między grobami mogą być zagospodarowane wyłącznie za zgodą zarządcy cmentarza oraz na warunkach przez niego określonych. Natomiast § 14 stanowi, że na grobach

można ustawiać nagrobki o wymiarach nieprzekraczających granic powierzchni grobu albo usypywać ziemię w postaci pagórka nad grobem.

Takie unormowanie zawarte w przepisach prawa powszechnie obowiązującego oznacza, że dopuszczenie regulacji w postaci aktu prawa miejscowego przewidującej, bądź mogącej przewidywać odmienne lub inne jeszcze wymogi, jakie muszą spełniać dysponenti prawa do grobu w zakresie możliwości budowy lub przebudowy nagrobka, stanowiłoby naruszenie konstytucyjnego ograniczenia kompetencji samorządu terytorialnego wynikającego z art. 63 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem bowiem, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Tym bardziej kompetencja do wydawania rozporządzenia określającego rodzaje powierzchni grzebalnych i wymagania, jakim musi odpowiadać ich zagospodarowanie, a także wymagania, jakim muszą odpowiadać groby oraz inne miejsca pochówku zwłok i szczątków, nie mogą być przekazane innemu podmiotowi, niż to wynika z ustawowego upoważnienia (art. 92 ust. 2 Konstytucji).

W ramach zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie może się mieścić możliwość ustanawiania regulacji dotyczących konieczności uzyskiwania pozwolenia na budowę lub przebudowę nagrobka również dlatego, że możliwość nałożenia takiego obowiązku powinna wynikać z wyraźnego przepisu rangi ustawowej. Skoro bowiem prawo do grobu mieści w sobie również mające cywilnoprawny charakter prawo do wzniesienia nagrobka, to ograniczenie tego prawa w drodze wprowadzenia administracyjnych zakazów i nakazów, naruszałoby to prawo bez dostatecznej ustawowej podstawy. Nasuwa się tu analogia do prawa własności do gruntu, w ramach którego, jako zasadę przyjmuje się prawo do jego zagospodarowania i zabudowania. Ograniczenia tego prawa natomiast, w tym zwłaszcza o charakterze administracyjnym, polegające na konieczności uzyskania zgody budowlanej na wzniesienie obiektu budowlanego, bądź wykonanie robót budowlanych, muszą wynikać z przepisów rangi ustawowej, w tym wypadku z ustawy Prawo budowlane. Jednak w ustawie tej nie ma przepisów, które przewidywałyby konieczność uzyskiwania pozwolenia na budowę lub przebudowę nagrobków, ani regulacji pozwalającej na delegowanie uprawnień organów administracji architektoniczno-budowlanej do wyrażania wspomnianej zgody budowlanego w stosunku do nagrobków na organy stanowiące samorząd terytorialnego, a tym bardziej, na zarządców cmentarzy komunalnych.

Podstawą prawną do uchwalenia zaskarżonych przepisów nie mógł być również przepis art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie z nim uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2, do którego odwołuje się przytoczony przepis stanowi natomiast, że 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.

Już literalna wykładnia tych przepisów nie pozostawia wątpliwości co do tego, że objęta nimi delegacja, choć pozwala na wydawanie aktów prawa miejscowego i odnosi się również do cmentarzy komunalnych stanowiących obiekty użyteczności publicznej, to dotyczy cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a nie zasad, czy trybu korzystania z takich obiektów i urządzeń. Pogląd taki jest utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki NSA; z 26 listopada 2013 r., I OSK 1901/13 i z 6 kwietnia 2017 r., IV SA/GI 865/16). Tym bardziej więc nie można upatrywać w tym delegacyjnym przepisie podstawy prawnej do nakładania na osoby dysponujące cywilnoprawnym prawem do grobu obowiązku uzyskiwania pozwoleń na budowę i przebudowę nagrobków.

Odnosząc się do nieomówionej wyżej argumentacji zaprezentowanej w odpowiedzi na skargę należy stwierdzić, że nie mogła wpłynąć na wynik sprawy.

Kwestia braku w zaskarżonym Regulaminie Cmentarzy Komunalnych w Starachowicach jednostki redakcyjnej określonej w skardze jako § 13 ust. 3 pkt 2, który został wymieniony wśród przepisów objętych żądaniem stwierdzenia nieważności, nie budzi wątpliwości Sądu. Z treści żądania skargi oraz jej uzasadnienia wynika bowiem jednoznacznie, że zaskarżenie sprecyzowane w punkcie 3 żądania skargi dotyczy normy prawnej przewidującej możliwość wykonywania na Cmentarzu prac kamieniarskich lub budowlanych wyłącznie za zgodą administratora Cmentarza (§ 13 ust. 3 pkt 1) i po wniesieniu obowiązujących opłat (§ 13 ust. 3 pkt 3). Pominięcie w § 13 ust. 3 Regulaminu jednostki redakcyjnej oznaczonej jako punkt 2 noszące znamiona oczywistej omyłki, nie może świadczyć o bezprzedmiotowości skargi w tym zakresie.

Znaczna część wywodów odpowiedzi na skargę nie dotyczy niniejszej sprawy, lecz spraw rozstrzygniętych innymi wyrokami WSA w Kielcach.

Kwestie dotyczące uprawnień przedsiębiorców wykonujących budowy/przebudowy nagrobków na Cmentarzu Komunalnym w Starachowicach (k. 12) uregulowane zostały w § 13 ust. 2 Regulaminu Cmentarza. Przepis ten został zaskarżony przez Prokuratora Rejonowego w Starachowicach w sprawie II SA/Ke 443/24, w której prawomocnym wyrokiem z 13 listopada 2024 r. doszło do oddalenia skargi. Dlatego ponowna ocena legalności tego przepisu, a zwłaszcza wywodzenie z niego dopuszczalności regulacji zaskarżonej w niniejszej sprawie, nie było możliwe.

Zagadnienia dotyczące ustalania administracyjnych opłat cmentarnych za korzystanie z cmentarzy komunalnych poruszone w odpowiedzi na skargę (k. 13-15), zostały uregulowane w zarządzeniu Prezydenta Miasta Starachowice z dnia 29 sierpnia 2023 r., nr 437/2023, którego nieważność została stwierdzona nieprawomocnym wyrokiem WSA w Kielcach z 13 marca 2025 r., II SA/Ke 610/24, przez co też nie może podlegać analizie w niniejszej sprawie.

Uwzględniając powyższe rozważania Sąd doszedł do wniosku, że żaden z przepisów wskazanych w uchwale Rady Miejskiej w Starachowicach nie pozwalał na wprowadzenie do Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Starachowicach takich regulacji, jak zaskarżone. Ponieważ takich przepisów delegacyjnych nie ma również w jakichkolwiek obowiązujących przepisach prawa, uchwalenie zaskarżonych przepisów nastąpiło bez podstawy prawnej, co należy uznać za istotne naruszenie prawa. Mimo tego, że od daty uchwalenia zaskarżonego w części w niniejszej sprawie regulaminu cmentarzy komunalnych w Starachowicach upłynął rok, z uwagi na to, że ma on charakter aktu prawa miejscowego, Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 i 94 ust. 1 u.s.g. stwierdził nieważność zaskarżonych przepisów załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Starachowicach nr XII/10/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych.



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem
świadczy

Starszy Inspektor Sądowy
Karolina Chrapkiewicz
Karolina Chrapkiewicz