

## Ustalenie opłaty za pochowanie zwłok

Wyrok  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 28 maja 2024 r.  
III OSK 2032/23

### Teza

Artykuł 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych stanowiący, że po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiszcza opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok, a zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione, reguluje kwestię uiszczenia opłaty jako warunek uniemożliwiający ponowne użycie grobu po upływie 20 lat. Przepis ten 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.

### Skład sądu

Jerzy Stelmasiak  
Maciej Kobak  
Małgorzata Masternak - Kubiak (przewodniczący sprawozdawca)

### Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 28 maja 2024 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skarg kasacyjnych Gminy Miejskiej L. oraz Wojewody Warmińsko-Mazurskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 maja 2023 r. sygn. akt II SA/OI 17/23 w sprawie ze skargi Gminy Miejskiej L. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 listopada 2022 r. Nr (...) w przedmiocie ustalenia stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych 1. oddała skargi kasacyjne; 2. zasądza od Gminy Miejskiej L. na rzecz Wojewody Warmińsko-Mazurskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

### Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny Olsztynie wyrokiem z dnia 30 maja 2023 r., sygn. akt II SA/OI 17/23, po rozpoznaniu skargi Gminy Miejskiej L. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 listopada 2022 r. Nr (...), w przedmiocie ustalenia stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych - uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części obejmującej stwierdzenie nieważności § 5 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w L. z dnia 28 września 2022 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych.

Jak wskazał Sąd pierwszej instancji Rada Miejska w L. w dniu 28 września 2022 r. podjęła uchwałę nr (...) w sprawie ustalenia stawek za usługi na terenie cmentarzy komunalnych. Wojewoda Warmińsko-Mazurski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 2 listopada 2022 r. stwierdził nieważność ww. uchwały w części § 1 dział IV tabeli pkt 1 - 5, § 2 ust. 2, ust. 3 w zakresie sformułowania "o którym mowa w § 2 ust. 2" oraz § 5. W ocenie organu nadzoru art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 679, ze zm.) - dalej: "ustawa o gospodarce komunalnej" i art. 7 ust. 1- 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1947) - dalej: "ustawa o cmentarzach", nie przyznają radzie gminy uprawnienia do ustalania opłat za wszelkie czynności, które mogą zostać zakwalifikowane, jako wynikające z zarządzania gminnym miejscem użyteczności publicznej. Uprawnienie to ograniczone jest do opłaty za usługi komunalne związane z korzystaniem z miejsca pochówku, a więc określonego w umowie miejsca do grobu. Z chwilą złożenia do grobu zwłok, prawo do grobu obejmuje urządzenie jego wystroju i wystawienie nagrobka.

Zdaniem organu nadzoru materia uregulowana w kwestionowanej uchwale nie stanowi aktu prawa miejscowego, a w konsekwencji § 5 uchwały w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461, ze zm.) - dalej: "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych".

W skardze wywiezionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze Gmina Miejska L. wniosła o jego uchylenie w całości.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie.

Wskazany na wstępie wyrokiem Sąd pierwszej instancji uznał wniesioną skargę za częściowo zasadną. Za prawidłowe uznał Sąd stanowisko Rady Miejskiej, że uchwała w sprawie ustalenia stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych jest aktem prawa miejscowego. W konsekwencji do tego aktu ma zastosowanie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych 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 akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Prawidłowo więc w § 5 uchwały Rada Miejska postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Z uwagi na to Sąd meriti uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części obejmującej stwierdzenie nieważności § 5 uchwały Nr (...).

W ocenie Sądu Wojewódzkiego zasadnie natomiast Wojewoda stwierdził nieważność uchwały Nr (...) w części dotyczącej: § 1 dział IV tabeli pkt 1-5, § 2 ust. 2 i ust. 3 w zakresie sformułowania: "o którym mowa w § 2 ust. 2". Przepis 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 ta ma jednak zastosowanie o tyle, o ile inna ustawa nie określi zakresu opłat pobieranych na podstawie tychże odrębnych przepisów. Przyjęcie innej wykładni prowadziłoby do uznania za nieobowiązujący przepis art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach, który upoważnia do ustalania opłaty za pochowanie zwłok. Oznacza to, że przepisy ustawy o cmentarzach określają zakres opłat. Opłaty te obejmują swoim zakresem: "opłatę za pochowanie zwłok". Organ gminy może zatem ustalić tylko te opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. W ustawie o cmentarzach ustawodawca dopuścił możliwość pobierania opłat dotyczących korzystania 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.

Dalej Sąd pierwszej instancji wskazał, 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 złożenia do grobu zwłok prawo do grobu obejmuje zatem zarówno urządzenie jego wystroju, jak i wystawienie nagrobka. Skutkiem dysponowania prawem do grobu jest uprawnienie do wykonywania 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. Skoro więc dysponowanie prawem do grobu uprawnia do wykonywania w jego obrębie robót, obejmujących m.in. wykonanie nagrobka na już opłaconym miejscu grzebalnym, to ustalenie w § 1 dział IV tabeli w punktach 1 - 3 opłat za zezwolenie na postawienie nagrobka nastąpiło bez podstawy prawnej. W ocenie Sądu meriti, zasadny jest pogląd Wojewody, że nie znajdują podstawy prawnej w powołanych wyżej ustawach uchwalone w § 1 dział IV tabeli pkt 4 i pkt 5 opłaty za korzystanie z domu przedpogrzebowego i za wjazd na teren cmentarza.

Sąd pierwszej instancji podzielił również ocenę organu nadzoru w zakresie braku podstawy prawnej do określenia w § 2 ust. 2 uchwały dodatkowej opłaty za pochówek w miejscu uprzednio opłaconym w wysokości 1/20 stawki za każdy rok brakujący do 20 lat od daty pochówku, o którym mowa w § 1 w tabeli dział I. W przepisach ww. ustaw nie jest bowiem zawarta kompetencja organu stanowiącego gminy do wprowadzenia takiej opłaty.

Zdaniem Sądu Wojewódzkiego zasadne jest również stanowisko Wojewody, że należało stwierdzić nieważność § 2 ust. 3 uchwały w zakresie sformułowania "o którym mowa w § 2 ust. 2", gdyż odnosi się do rezygnacji z miejsca grzebalnego, w którym dokonano już pochówku. W § 2 ust. 2 uchwały mowa jest o "pochówku w miejscu uprzednio opłaconym". Zwrot opłaty za miejsce pochówku może być dopuszczalny wyłącznie w razie wcześniejszego nabycia miejsca grzebalnego, gdy rezygnacja z tego miejsca nastąpiła przed pochówkiem w danym miejscu. W art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych jednoznacznie przewidziano, że grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem 20 lat.

Z podanych przyczyn, na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259, z późn. zm.) - dalej: "PostAdmU", Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w pkt 1 uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części obejmującej stwierdzenie nieważności § 5 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w L. z dnia 28 września 2022 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych oraz na podstawie art. 151 PostAdmU w pozostałym zakresie oddalił skargę.

Od powyższego wyroku wniesiono dwie skargi kasacyjne.

W skardze kasacyjnej Wojewody Warmińsko-Mazurskiego zaskarżono rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji w zakresie punktu 1, który uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części obejmującej stwierdzenie nieważności § 5 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w L. z dnia 28 września 2022 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych, wskazując jako podstawę zaskarżenia:

a) naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej i przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że przepis ten zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego;

b) naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię przepisu art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że uchwała w sprawie ustalenia stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych jest aktem normatywnym, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie organ wniosł o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku w części dotyczącej punktu 1,
- zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Jednocześnie na podstawie art. 176 § 2 PostAdmU organ oświadczył o zrzeczeniu się rozprawy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powyższe zarzuty szerzej umotywowano.

Z kolei w skardze kasacyjnej Gminy Miejskiej L. zaskarżono rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji w zakresie pkt 2, dotyczącego oddalenia skargi na ww. zarządzenie zastępcze Wojewody Warmińsko - Mazurskiego. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1) naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach, polegającą na przyjęciu, że w przypadku cmentarzy komunalnych nie jest możliwe pobieranie opłat, o których mowa w § 1 dział IV tabeli pkt 1 -5 i § 2 ust. 2 i ust. 3 (w zakresie sformułowania, o którym mowa w § 2 ust. 2) uchwały nr (...) Rady Miejskiej w L. z dnia 28 września 2(1)22 r. w sprawie ustalenia stawek za usługi na terenie cmentarzy komunalnych, gdyż jedyną możliwą do pobrania opłatą jest opłata za pochowanie, o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach;

2) naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach, polegającą na przyjęciu, że ustalenie pobierania dodatkowej opłaty za pochówek, nie jest objęte dyspozycją wskazanego przepisu a nadto, że przepis ten pozwala wyłącznie na pobieranie opłaty za pochówek i nie pozwala na pobieranie innych opłat, w tym opłat za usługi komunalne na terenie cmentarzy, nie będące opłatami za pochówek.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżąca kasacyjnie Gmina wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku, w części objętej skargą kasacyjną, tj. w pkt 2 i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie. Ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części, poprzez uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 2 listopada 2022 r. w zakresie stwierdzenia nieważności § 1 dział IV tabeli pkt 1-5 i § 2 ust. 2 i ust. 3 (w zakresie sformułowania, o którym mowa w § 2 ust. 2) uchwały nr (...) Rady Miejskiej w L. z dnia 28 września 2022 r. w sprawie ustalenia stawek za usługi na terenie cmentarzy komunalnych. Nadto skarżąca Gmina wniosła o zasądzenie zwrotu kosztów procesu według norm przepisanych oraz oświadczyła, że zrzeka się rozprawy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powyższe zarzuty szerzej umotywowano.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Gminy Miejskiej L., Wojewoda Warmińsko-Mazurski wniosł o jej oddalenie oraz zasądzenie od skarżącej na rzecz Wojewody kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W piśmie z dnia 1 lutego 2024 r. pełnomocnik Gminy Miejskiej L. cofnął w jej imieniu wniesioną skargę kasacyjną w części obejmującej: "skargę na opłatę pochówek w miejscu poprzednio opłaconym (tzw. opłata za dochowanie), o której mowa w § 2 ust. 2 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w L. z dnia 28 września 2022 r. w sprawie ustalenia stawek za usługi na terenie cmentarzy komunalnych." Jednocześnie pełnomocnik Gminy oświadczył, że podtrzymuje skargę kasacyjną w pozostałym zakresie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargi kasacyjne nie mają usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 182 § 2, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. Z kolei według art. 182 § 3 PostAdmU na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego, a w przypadkach, o których mowa w § 2, w składzie trzech sędziów. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie strony skarżące kasacyjnie złożyły stosowne wnioski, skargi kasacyjne zostały rozpoznane na posiedzeniu niejawnym.

Stosownie do treści art. 183 § 1 PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 PostAdmU w niniejszej sprawie nie występują. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez sąd II instancji, który w odróżnieniu od sądu I instancji nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w skardze kasacyjnej Wojewody Warmińsko-Mazurskiego należy stwierdzić, że nie mogą one podważyć prawidłowości rozstrzygnięcia zawartego w pkt 1 zaskarżonego wyroku.

Uchwała Rady Miejskiej w L. z dnia 28 września 2022 r. Nr (...) w sprawie ustalenia stawek za usługi na terenie cmentarzy komunalnych, reguluje wysokość opłat za udostępnienie miejsca pochówku w grobie ziemnym bądź murowanym i to na zasadzie wiążącej wszystkie strony, czy za zachowanie istniejącego grobu lub nienaruszonego miejsca grzebalnego po upływie 20 lat. Należy zatem zgodzić się z Sądem Wojewódzkim, że przedmiotowa uchwała 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 L. 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.

Uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej mają charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 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 przepisów zawartych w samorządowych ustawach ustrojowych. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jednoznacznie stwierdzono, że wymieniony przepis zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego oraz zaznaczono, iż 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 dnia 16 kwietnia 2024 r., sygn. III OSK 3643/21, LEX nr 3710786; z dnia 7 września 2017 r., sygn. II OSK 27/16, LEX nr 2374152). Także w wypowiedziach doktryny, wskazujących na powszechnie obowiązujący charakter uchwał lub zarządzeń w zakresie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych, akcentuje się, że na ich podstawie dochodzi do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia określonych opłat, a zatem ich adresatami nie jest sama administracja (zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015 r., s. 140; R. Hauser, M. Szustkiewicz, *Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach niektórych uchwał samorządu terytorialnego na przykładzie regulaminu usług cmentarnych*. Skutki dla konkurencji, ZNSA 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*, LEX/el.).

Jak podniesiono wyżej istotą przedmiotowej uchwały jest to, że wiąże ona bezpośrednio mieszkańców L. Prawidłowa jest zatem ocena Sądu pierwszej instancji, że uchwała wprowadzająca omawiane opłaty jest aktem prawa miejscowego,

zaś jej adresatem są m.in. osoby korzystające z cmentarzy komunalnych, zobowiązane do ponoszenia określonych opłat za pochowanie zwłok, bądź za zachowanie istniejącego grobu. W konsekwencji właściwie zastosowano art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych 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.

Odnosząc się do zarzutu skarżącej kasacyjnie Gminy Miejskiej L. naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach, polegającą na przyjęciu, że ustalenie pobierania dodatkowej opłaty za pochówek, nie jest objęte dyspozycją wskazanego przepisu a nadto, że przepis ten pozwala wyłącznie na pobieranie opłaty za pochówek i nie pozwala na pobieranie innych opłat, w tym opłat za usługi komunalne na terenie cmentarzy, nie będące opłatami za pochówek, należy stwierdzić, że pobawione jest on doniosłości prawnej. Jak trafnie wskazał Sąd Wojewódzki w uzasadnieniu wyroku, 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. Przepis art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach stanowiący, że po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiszcza opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok, a zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione, reguluje kwestię uiszczenia opłaty jako warunek uniemożliwiający ponowne użycie grobu po upływie 20 lat. Przepis ten zasadniczo zawiera upoważnienie do ustalenia opłaty za pochowanie zwłok. Tym samym określa zakres opłat objętych uchwałą w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych. W wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 929/15 (dostępny, (w:) CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że: "W ustawie o cmentarzach ustawodawca dopuszcza możliwość pobierania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych wyłącznie w postaci opłat za pochowanie zwłok oraz odpowiadającej tym opłatom, opłaty za zastrzeżenie przeciw ponownemu użyciu grobu po upływie 20 lat. Sam charakter tego świadczenia jest związany ze złożeniem i pochowaniem ludzkich zwłok (art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach). Opłaty za miejsce, za okres 20 lat i za każde kolejne przedłużenie opłaty na 20 lat, można zakwalifikować jako opłaty za usługi administratora cmentarza, polegające na udostępnieniu miejsca pod grób i te opłaty bezspornie związane są z pochowaniem zmarłych". Organ gminy może zatem ustalić tylko takie opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Trafna jest zatem konstatacja Sądu Wojewódzkiego, że przedmiotem uchwały w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarza nie mogą być opłaty za wjazd na cmentarz i korzystanie z cmentarza, opłata za korzystanie z domu pogrzebowego, opłata za postawienie nagrobka, jak również dodatkowa opłata za pochówek w miejscu dotychczas opłaconym oraz kwestia rezygnacji z miejsca grzebalnego, (czyli miejsca, w którym dokonano pochówku). Nie znajdują podstawy prawnej opłaty uchwalone w § 1 dział IV tabeli pkt 4 i pkt 5 uchwały.

Powołane przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, w związku z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach nie stanowią podstawy normatywnej do uregulowania innych opłat niż opłata za pochowanie zwłok.

Z tych względów, na podstawie art. 184 PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 1 PostAdmU