



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 maja 2026 r.

Poz. 2417

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.156.2026.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 26 maja 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, poz. 1436, z 2026 r., poz. 252, poz. 662)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 pkt 5 uchwały Nr XXVII/137/26 Rady Gminy Sławoborze z dnia 22 kwietnia 2026 r. w sprawie ustalenia opłat za udostępnienie miejsc grzebalnych oraz opłat związanych z zachowaniem prawa do grobu na cmentarzach komunalnych Gminy Sławoborze oraz pkt 5 lit. a Załącznika do ww. uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 22 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Sławoborze podjęła uchwałę Nr XXVII/137/26 w sprawie ustalenia opłat za udostępnienie miejsc grzebalnych oraz opłat związanych z zachowaniem prawa do grobu na cmentarzach komunalnych Gminy Sławoborze.

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 30 kwietnia 2026 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi m. in. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej¹⁾, zgodnie z którym *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.*

Przedmiotowa uchwała została zatem podjęta zgodnie z przysługującą radzie gminy kompetencją ustawową. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ *organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.*

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika przy tym niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega w szczególności na wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Niewątpliwie, cmentarz stanowi obiekt użyteczności publicznej, stąd też, stwierdzić trzeba, że Rada Gminy Sławoborze jest umocowana do określenia w drodze uchwały wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Sławoborze.

Należy mieć jednak na względzie, że ustawa o gospodarce komunalnej zawiera ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jej podstawie opłat za korzystanie z komunalnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jednak znajduje ona zastosowanie o tyle, o ile inna ustawa nie określi zakresu opłat pobieranych na

¹⁾ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679).

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

podstawie odrębnych przepisów. Takie odrębne przepisy zawiera ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych³⁾, stanowiąca *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej. Dlatego też, podstawy do nałożenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych należy doszukiwać się w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20, za wyjątkiem grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. W myśl natomiast ust. 2 tego przepisu po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione. Ustawodawca dopuszcza także zawieranie umów przedłużających termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania.

W ocenie organu nadzoru, wykracza poza granice delegacji określonej w cytowanych przepisach unormowanie zamieszczone przez organ stanowiący Gminy Sławoborze w § 1 ust. 1 pkt 5 uchwały Nr XXVII/137/26, zgodnie z którym *ustala się opłaty pobierane na cmentarzach komunalnych Gminy Sławoborze za: udostępnienie kaplicy cmentarnej oraz w pkt 5 lit. a Załącznika do ww. aktu, który stanowi, że udostępnienie kaplicy cmentarnej na cmentarzu komunalnym w Sławoborzu w kwocie – 55,00 zł + VAT.*

Ani z treści art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, ani art. 7 ustawy o cmentarzach nie można wyinterpretować normy prawnej dającej podstawę do nakładania na osoby korzystające z cmentarza opłat będących świadczeniami publicznoprawnymi w drodze aktu prawa miejscowego ponad te opłaty, które możliwe są do ustalenia tylko na podstawie ustawy o cmentarzach⁴⁾. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 17 września 2024 r., sygn. akt III OSK 357/23 *Ustawa o gospodarce komunalnej pozwala na ustalenie cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, natomiast art. 7 u.c.c.z. reguluje zakres tych opłat związanych z funkcjonowaniem cmentarza. Gdyby przyjąć, że na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej można ustanawiać inne jeszcze opłaty związane z korzystaniem z cmentarza, wówczas art. 7 ust. 1-3 u.c.c.z. byłby zbędny w zakresie, w jakim określa dopuszczalność ustalania opłat za użycie grobu.*

Rada Gminy Sławoborze, przewidując w §1 ust. 1 pkt 5 uchwały Nr XXVII/137/26 oraz pkt 5 lit. a Załącznika do tego aktu, opłatę za udostępnienie kaplicy cmentarnej naruszyła powyższą regułę. Wraz z udostępnieniem danej osobie fizycznej grobu, osoba ta uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale również szereg innych uprawnień. 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 również do realizowania w tym miejscu innych czynności.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyroku z dnia 22 lipca 2025 r., sygn. akt II SA/OI 278/25 *Organ gminy może zatem ustalić tylko takie opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza⁵⁾.*

W tym stanie rzeczy, wobec przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, stwierdzenie nieważności §1 ust. 1 pkt 5 uchwały Nr XXVII/137/26 Rady Gminy Sławoborze z dnia 22 kwietnia 2026 r. w sprawie ustalenia opłat za udostępnienie miejsc grzebalnych oraz opłat związanych z zachowaniem prawa do grobu na cmentarzach komunalnych Gminy Sławoborze oraz pkt 5 lit. a Załącznika do ww. uchwały, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

³⁾ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1590).

⁴⁾ Por. wyrok NSA z dnia 14 marca 2024 r., sygn.. akt III OSK 1704/22, WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 2 lipca 2025 r., sygn. akt III SA/GI 1093/24.

⁵⁾ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 lipca 2025 r., sygn. akt II SA/OI 278/25, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 października 2024 r., sygn. akt II SA/OI 621/24.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski