



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 27 listopada 2025 r.

Poz. 2848

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.108.2025 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 26 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) **stwierdzam nieważność** Lp. 5 w zakresie słów "i urnowego", Lp. 9, Lp. 10 i Lp. 11 tabeli "Opłaty za korzystanie z cmentarzy komunalnych" załącznika do uchwały Nr XVII/122/25 Rady Miejskiej w Brodach z dnia 28 października 2025 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych Gminy Brody.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2025 r. Rada Miejska w Brodach podjęła uchwałę w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych Gminy Brody. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 7 ust. 1 pkt. 13 i art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025. poz. 1153) oraz art. 4 ust.1 pkt. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 poz. 679).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w 30 października 2025 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że część opłat ustanowionych w załączniku do uchwały Nr XVII/122/25 Rady Miejskiej w Brodach istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz .U. z 2021 r. poz. 679, dalej u.g.k.) – poprzez ich ustalenie bez podstawy prawnej. W ocenie organu niedopuszczalne było ustanowienie opłat określonych w tabeli "Opłaty za korzystanie z cmentarzy komunalnych" pod Lp. 9, 10 i 11, tj.: Opłata za nadzór nad pochówkiem (wytyczenie miejsca grzebalnego, sprawdzenie prawidłowości wykopania grobu); Opłata za nadzór nad ekshumacją oraz Opłata za nadzór nad pracami kamieniarskimi, brukarskimi przy grobie. Za istotnie naruszające art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1590) należy uznać wprowadzenie opłaty prolongacyjnej za przedłużenia zachowania grobu urnowego przewidziane w Lp. 5 załącznika do uchwały.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. - 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.

Powyższy przepis pozwala na ustanowienie opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej w określonej sytuacji, tj. gdy inna ustawa nie określa zakresu opłat pobieranych na podstawie odrębnych przepisów. Taką „inną ustawą” jest ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1590, dalej u.c.ch.z.), która w art. 7 ust. 2 zawiera podstawę do nakładania opłat związanych z pochowaniem zwłok (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 212/13). Oznacza to, że ustawa o gospodarce komunalnej stanowi *lex generalis* w stosunku do ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Jednocześnie – co wymaga podkreślenia - z art. 7 ust. 2 u.c.ch.z. oraz z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie wynika uprawnienie rady gminy do ustalania opłat za wszelkie czynności mogące zostać zakwalifikowane jako wynikające z zarządzania (administrowania) gminnym miejscem użyteczności publicznej jakim jest cmentarz komunalny. Uprawnienie to jest bowiem ograniczone do ustalenia opłat za usługi komunalne związane z korzystaniem z miejsca pochówku, a więc określonego w umowie miejsca do grobu. W konsekwencji, organ gminy może ustalić tylko te opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza.

W Lp. 5 załącznika do uchwały Rada przewidziała opłaty za przedłużenie zachowania grobu ziemnego i urnowego, na kolejnych 20 lat (z inną wysokością opłaty w zakresie grobu osoby dorosłej i grobu dziecka do lat 6). W ocenie organu nadzoru dopuszczalne jest jedynie wprowadzenie opłat za przedłużenie zachowania grobu ziemnego. Jak wynika bowiem z art. 7 u.c.ch.z.: Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20 (ust. 1); 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 (ust. 2); 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 (ust. 3). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 17 września 2024 r., sygn. 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 (...) Zasadny jest zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego polegający na dokonaniu błędnej wykładni art. 7 ust. 2 i ust. 3 u.c.c.z. poprzez przyjęcie, że zgodne z prawem jest wprowadzenie opłaty prolongacyjnej (tj. z tytułu przedłużenia prawa do grobu) w odniesieniu do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby. Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.c.c.z. 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 i zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione. Takiej opłaty nie można jednak ustalać, jeżeli dotyczyłaby 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. Wynika to wprost z art. 7 ust. 3 u.c.c.z.". Podobne stanowisko zajął m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 maja 2025 r., sygn. II SA/Go 147/25. Z tych względów konieczne jest stwierdzenie nieważności Lp. 5 załącznika do badanej uchwały w zakresie słów "i urnowego".

Należy również podkreślić, że w następstwie umowy, na mocy której zarząd cmentarza oddaje danej osobie miejsce na grób, powstaje swoisty stosunek cywilnoprawny, w ramach którego osoba uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale także zwyczajowo szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należytym stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. Oceniając zatem prawo do posiadania grobu i zakres związanej z tym prawem ochrony posesoryjnej, stwierdzić należy, że źródłem tego samoistnego posiadania jest umowa cywilnoprawna z zarządem cmentarza, i że prawo to obejmuje między innymi postawienie pomnika (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 212/13).

Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 29 lipca 2025 r., sygn. II SA/Bd 278/25: "Podkreślić bowiem należy, że wraz z udostępnieniem danej osobie fizycznej miejsca na grób osoba ta uzyskuje szereg uprawnień takich jak prawo do pochowania zmarłego, prawo do wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należytym stanie czy wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym. W świetle powyższego wniesienie opłaty za udostępnienie miejsca do pochówku, jako części powierzchni ziemskiej usytuowanej na terenie cmentarza komunalnego, uprawnia do korzystania z tej części obiektu użyteczności publicznej w celu pochowania zwłok, jak również do realizowania w tym miejscu prac grabarskich czy kamieniarskich, a także do przeprowadzenia (w warunkach określonych przepisami prawa) ekshumacji (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 marca 2022 r., sygn. akt III

SA/Wr 51/21). W ocenie Sądu żądanie opłaty za nadzór nad ekshumacją wykracza poza upoważnienie ustawowe gminy jako organu prowadzącego cmentarz. Uprawnienie do pochowania zwłok osoby bliskiej, jak również uprawnienie do żądania ekshumacji, są uznawane za element szerszego prawa związanego z dobrem osobistym, którym jest kult pamięci osoby zmarłej, czyli tzw. prawo do grobu (tak: Sąd Najwyższy w wyroku z 6 marca 2024 r., sygn. akt II CSKP 2034/22). Pochowanie zwłok na cmentarzu jest w swojej istocie wynikiem zawarcia umowy, w wyniku której, po uiszczeniu ustalonej przez gminę opłaty, wnoszący ją nabywa prawo do grobu, a wraz z nim ww. uprawnienia takie jak przeprowadzenie ceremonii pogrzebowej, urządzenie wystroju grobu, wystawienie nagrobka, w tym prawo do wykonywania z tym związanych robót, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należytych stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp., a także przeprowadzenia ekshumacji (z zachowaniem warunków dokonywania ekshumacji). Nie sposób bowiem uznać, że tego rodzaju czynności wykonywane na miejscu grzebalnym już opłaconym stanowią inne dodatkowe korzystanie z tej części obiektu użyteczności publicznej (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 20 marca 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 925/23; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2263/16). Zdaniem Sądu w związku z powyższym uznać należy także, że o ile organ gminy miał niewątpliwie kompetencje do ustalenia opłat za korzystanie z mienia komunalnego, jakim jest cmentarz komunalny, o tyle za niedozwolone należy uznać ustalenie tych opłat w taki sposób, który dopuszczałby ponowne uiszczenie (choć po inną nazwą) opłaty w związku z wykonywaniem uprawnień, za nabycie których korzystający z cmentarza już raz wniósł opłatę. W związku z tym również w zakresie uchwalenia opłaty za nadzór nad ekshumacją Sąd stwierdził istotne naruszenie prawa przez organ".

Zdaniem organu nadzoru niezgodne z prawem jest również ustanowienie dodatkowej opłaty za nadzór nad pochówkiem co do wytyczenia miejsca grzebalnego czy sprawdzenie prawidłowości wykopania grobu. Należy podkreślić, że zadaniem zarządcy jest między innymi zakładanie i rozszerzanie cmentarzy, co oznacza obowiązek wyznaczania pól grzebalnych oraz ich odpowiednie oznaczenie i zorganizowanie, w szczególności przez wydzielenie ponumerowanych miejsc pochówku. Już samo uiszczenie opłaty za grób ziemny albo murowany powinno w sobie zawierać wytyczenie konkretnego miejsca do grzebania zwłok, a co za tym idzie kolejna opłata za nadzór nad pochówkiem stanowiłaby faktycznie ponowną opłatę za podstawową usługę cmentarną.

Kierując się powyższymi ustaleniami, w ocenie organu nadzoru bez podstawy prawnej zostały wprowadzone opłaty przewidziane w tabeli stanowiącej załącznik do badanej uchwały: Lp. 9 Opłata za nadzór nad pochówkiem (wytyczenie miejsca grzebalnego, sprawdzenie prawidłowości wykopania grobu); w Lp. 10 Opłata za nadzór nad ekshumacją oraz w Lp. 11 Opłata za nadzór nad pracami kamieniarskimi, brukarskimi przy grobie.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt