



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 18 lutego 2026 r.

Poz. 347

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.11.2026 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 16 lutego 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025r., poz. 1153 i 1436) stwierdzam nieważność uchwały nr XXIV/193/26 Rady Miejskiej w Torzymiu z dnia 15 stycznia 2026r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Torzym, w części tj. w zakresie:

1. pkt 4 załącznika do uchwały w zakresie słów „na okres 100 lat”;
2. pkt 5 załącznika do uchwały w zakresie słów „na okres 20 lat”;
3. pkt 6.3 i 6.4 załącznika do uchwały – w całości.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 15 stycznia 2026r. Rada Miejska w Torzymiu podjęła uchwałę w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Torzym. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2025, poz. 1153 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (t. j. Dz. U. z 2021, poz. 679). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 stycznia 2026r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała we wskazanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025r., poz. 1590, dalej u.o.c.) – poprzez wprowadzenie opłaty za miejsce pod grób murowany na okres 100 lat oraz opłaty za miejsce z przeznaczeniem pod grób ziemny na urnę na okres 20 lat oraz za przedłużenie okresu zachowania grobu ziemnego z przeznaczeniem na urnę o dalsze 20 lat, podczas gdy prawo do grobu murowanego i urnowego jest bezterminowe.

Materialnoprawną podstawę ww. uchwały stanowi m.in. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021r., poz. 679, dalej u.g.k.), w myśl którego 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 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025r., 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 2013r., 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.

Cmentarze komunalne bez wątplenia są gminnymi obiektami użyteczności publicznej, nie budzi zatem wątpliwości uprawnienie rady gminy do ustalenia opłat za korzystanie z nich, w tym stawek opłat za miejsca grzebalne na tych cmentarzach. Uchwała w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych stanowi akt prawa miejscowego, który wydawany jest na podstawie i w granicach ustawowego upoważnienia i nie może naruszać norm zawartych w hierarchicznie wyżej usytuowanych aktach prawnych – w tym przypadku 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.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że przepisy art. 7 ust. 2 i ust. 3 u.o.c.- w zakresie ustalania opłat - stanowią *lex specialis* wobec art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych stanowi bowiem podstawę nakładania opłat związanych z chowaniem zmarłych (art. 7 ust. 2 u.o.c.) oraz stanowi o wyłączeniu tego upoważnienia w stosunku do grobów murowanych, a także chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok po upływie 20 lat (art. 7 ust. 3 u.o.c.). Skoro zatem wyczerpujący zakres nakładania opłat związanych z korzystaniem z cmentarza komunalnego określa ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych, to wykluczona jest taka wykładnia przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., która stanowiłaby podstawę do nakładania - w drodze aktu prawa miejscowego – również innych opłat ponad te opłaty, które możliwe są do ustalenia na podstawie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 września 2024r., sygn. akt III OSK 357/23).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 17 września 2024r., 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 (...) 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 jakakolwiek 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 2025r., sygn. II SA/Go 147/25.

Tymczasem, Rada Miejska wprowadzając opłatę za grób murowany (dwu- i trzymiejscowy) z ograniczeniem na okres 100 lat (pkt 4 załącznika do uchwały) oraz za grób ziemny z urną z ograniczeniem okresu do 20 lat (pkt 5 Załącznika do uchwały) oraz opłatę za przedłużenie okresu zachowania grobu ziemnego z przeznaczeniem na urnę o dalsze 20 lat (pkt 6.3. i 6.4 załącznika do uchwały) nie uwzględniła zastrzeżenia wynikającego z art. 7 ust. 3 u.o.c. Zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 u.o.c.: 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 jakakolwiek 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). Z kolei, zgodnie z art. 7 ust. 3 u.o.c., 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.

Ustawodawca przesądził zatem, że uprawnieni do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby oraz uprawnieni do grobu z urnami nie tylko nie muszą po upływie 20 lat (czy też po upływie innego okresu np. po 100 latach) przedłużyć tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty.

Z uwagi na 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