



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 19 marca 2026 r.

Poz. 589

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.22.2026 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 18 marca 2026 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 i 1436) **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XXVIII.135.2026 Rady Gminy w Bojadłach z dnia 20 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego, w części określonej w:

- § 1 ust. 1 wiersz trzeci tabeli (miejsce pod grób ziemny urnowy 400 zł),
- § 1 ust. 1 wiersz piąty tabeli (dochowanie do grobu pojedynczego 500 zł),
- § 1 ust. 1 wiersz szósty tabeli (dochowanie do grobu dwumiejscowego 750 zł),
- § 1 ust. 2 wiersz trzeci tabeli (grób urnowy 400 zł),
- § 1 ust. 3 drugie wprowadzenie do wyliczenia: "Opłaty za miejsca pod grób ziemny murowany na cmentarzu na okres 99 lat wynosi:" - w zakresie słów: "na okres 99 lat",
- § 1 ust. 4 tabeli (Opłata za udostępnienie kaplicy cmentarnej na dobę 100 zł),
- § 1 ust. 5 tabeli (Opłaty za wjazd na cmentarz pojazdem do 3,5 t ciężaru całkowitego za dobę 50 zł) oraz
- § 2 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 lutego 2026 roku Rada Gminy w Bojadłach podjęła uchwałę w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego (dalej - uchwała). W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.), art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1590) oraz 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).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 lutego 2026 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała we wskazanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 7 ust. 1 - ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1590) w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) – poprzez uchwalenie zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego z naruszeniem ww. przepisów.

Materialnoprawną podstawę ww. uchwały stanowi m.in. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (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 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, 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.

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.c.ch.z.- 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 przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok po upływie 20 lat (art. 7 ust. 3 u.o.c.h.z.). 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 2024 r., sygn. akt III OSK 357/23).

Jak wskazał 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 (...) 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 maja 2025 r., sygn. II SA/Go 147/25.

Tymczasem Rada Gminy w Bojadłach w § 1 ust. 1 wiersz trzeciej tabeli wprowadziła opłatę na okres 20 lat za miejsce pod grób ziemny urnowy - 400 zł, a w § 1 ust. 2 wiersz trzeciej tabeli - opłatę za ponowienie rezerwacji miejsca pod grób istniejący po 20 latach za grób urnowy - 400 zł. Z kolei w § 1 ust. 3 drugie wprowadzenie do wyliczenia: "Opłaty za miejsca pod grób ziemny murowany na cmentarzu na okres 99 lat wynosi:" - Rada ustaliła opłaty za grób murowany nie precyzując, czy chodzi o grób murowany do pomieszczenia zwłok jednej, czy więcej niż jednej osoby - 2000 zł, a za grób murowany urnowy - 1500 zł.

Nie uwzględniła zatem zastrzeżenia wynikającego z art. 7 ust. 3 u.c.ch.z. Zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 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 jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiszczy 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.c.ch.z. 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, niezależnie od tego, czy grób ten jest ziemny czy murowany, nie tylko nie muszą po upływie 20 lat (czy też po upływie innego okresu, np. po 99 latach) przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty - prawo do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby oraz grobu urnowego jest bowiem bezterminowe. Dlatego zdaniem organu nadzoru Rada Gminy nie mogła wprowadzić opłaty za miejsce pod grób ziemny urnowy tylko na 20 lat (a tak wynika z wyliczenia), opłaty za ponowienie rezerwacji po 20 latach za grób urnowy ani opłaty za miejsce pod grób murowany urnowy na okres 99 lat. Ponadto konieczność stwierdzenia nieważności § 1 ust. 3 drugie wprowadzenie do wyliczenia w zakresie słów: "na okres 99 lat" także w odniesieniu do grobu murowanego jest spowodowana tym, że Rada Gminy w Bojadłach nie doprecyzowała, czy chodzi o grób murowany do pomieszczenia zwłok jednej, czy więcej niż jednej osoby, a jak już wyżej wspomniano - prawo do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby jest bezterminowe.

Należy również pamiętać, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem, organ gminy może ustalić tylko takie opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza, czy też za każde dochowanie do grobu już opłaconego na wskazany okres 20 lat (wyrok WSA w Olsztynie z 3 października 2024 r., sygn. akt II SA/Ol 621/24). Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie organu nadzoru przedmiotem ocenianej uchwały nie mogą być zatem także opłaty określone w § 1 ust. 1 wiersz piąty i szósty tabeli (opłaty za dochowanie do grobu pojedynczego i za dochowanie do grobu dwumiejscowego) oraz opłaty określone w § 1 ust. 4 i 5 tabeli (opłata za udostępnienie kaplicy cmentarnej na dobę oraz opłaty za wjazd na cmentarz pojazdem do 3,5 t ciężaru całkowitego za dobę). Natomiast konsekwencją stwierdzenia nieważności § 1 ust. 5 tabeli jest stwierdzenie nieważności § 2 uchwały, który dotyczy zwolnienia z opłaty, o której mowa w § 1 ust. 5 tabeli (opłaty za wjazd na cmentarz pojazdem do 3,5 t ciężaru całkowitego za dobę).

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