



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 13 lutego 2026 r.

Poz. 904

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.3.2026 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 23 stycznia 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XX/129/2025 Rady Gminy Sośno z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2025 r. Rada Gminy Sośno, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1956 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r., poz. 576 oraz z 2025 r. poz. 637), podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 grudnia 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 7 stycznia 2026 r. znak: WNK.IV.4131.3.2026, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. Na powyższe zawiadomienie Wójt Gminy Sośno udzielił odpowiedzi z dnia 12.01.2026 r., znak: OIR.0004.2.2026.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej organ stanowiący 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 urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1). Uprawnienia o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (ust. 2). Ustawa o gospodarce komunalnej zawiera zatem ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jej podstawie opłat za korzystanie z komunalnych urządzeń użyteczności publicznej. Wyznaczona normą art. 4 ust. 1 pkt 2 kompetencja organu gminy do ustalania wysokości cen i opłat oraz sposobu ich ustalania nie ma jednak charakteru nieograniczonego. Po pierwsze – wynika to wprost z treści tego przepisu – musi uwzględniać przepisy szczególne, zawarte w innych aktach prawnych, które samodzielnie regulują powyższe kwestie w całości lub w jej części. Realizacja tej kompetencji musi gwarantować spójność systemu prawnego, kształtowanego przez szereg norm prawnych, z których część nie ma stricte za przedmiot wysokości opłat czy sposobu ich ustalania, tym niemniej wprowadzając regulacje powiązane z tymi opłatami lub dotyczące zdarzeń, wzwiązku z którymi opłaty są nakładane, kształtują one ramy prawne, w których gmina może realizować uprawnienia wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Stosownie do powołanego już 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 j.s.t. Zestawiając art. 4 u.g.k. z art. 7 ustawy o cmentarzach należy stwierdzić, że art. 7 ustawy zawiera w zakresie ustalania opłat *lex specialis* wobec art. 4 u.g.k. Tym samym ustawa o cmentarzach stanowi podstawę nakładania opłat związanych

z pochowaniem zwłok (art. 7 ust. 2 tej ustawy) oraz wyłączenie tego upoważnienia w stosunku do grobów murowanych (art. 7 ust. 3) i określa zasady korzystania z grobów (ziemnych i murowanych). Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru postanowienia Rady Gminy w załączniku do uchwały: „Opłaty za nienaruszalność grobu ziemnego, miejsca grzebalnego pod grób ziemny”, uznaje za niezgodne z prawem. Jak już wskazano powyżej art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym „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). W przepisie tym zatem wprowadzona została zasada możliwości ponownego użycia grobu dopiero po upływie 20 lat z tym, że po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowania zwłok. Powyższe oznacza w istocie, że przy pochowaniu zwłok osoba uprawniona do ich pochówku uiszcza opłatę i otrzymuje gwarancję, że miejsce, w którym dokonano pochówku, nie będzie ponownie użyte przez okres 20 lat. Po tym okresie, ponowne użycie grobu także nie może nastąpić, jeżeli ktokolwiek się temu sprzeciwi, ajednocześnie wraz zmanifestowaniem tego sprzeciwu uiści opłatę przewidzianą za pochowanie zwłok. Przy spełnieniu łącznie tych dwóch warunków przez okres kolejnych 20 lat nie jest możliwe ponowne użycie grobu. Ustawodawca bowiem jednoznacznie wskazuje, że zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione. Zasadnie, zatem organ nadzorczy uznał za niezgodny z omawianym przepisem zaskarżonej uchwały, gdzie wskazano, że w przypadku dokonywania ponownej rezerwacji po 20 latach nie określa się długości okresu, na który dokonuje się rezerwacji. Z treści cytowanego powyżej art. 7 ust. 2 ustawy wynika, że ponowna rezerwacja następuje zawsze na okres 20 lat (vide: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10.09.2020 r., sygn. akt I SA/Sz 552/20). Ponadto określenie "opłata za nienaruszalność grobu" jest niejasne i u odbiorcy tego przepisu może wzbudzić wątpliwości znaczeniowe. Brak wyjaśnienia tego terminu w uzasadnieniu uchwały.

Z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k oraz art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach nie można wyinterpretować również 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 na podstawie ustawy o cmentarzach (patrz: wyrok NSA z dnia 14 marca 2024 r., sygn. akt III OSK1704/22, wyrok NSA z dnia 17 września 2024 r. sygn. akt III OSK 357/23).

Opłata za pochowanie zwłok na cmentarzu stanowi ekwiwalent – rekompensatę kosztów dla administratora za realizację uprawnień prawa podmiotowego – prawa do grobu, w tym prawa do korzystania z infrastruktury cmentarza określonej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. Nr 48 poz. 284), w zakresie jakim określają wymagania, jakim muszą odpowiadać groby oraz inne miejsca pochówku zwłok i szczątków. Cmentarz stanowi obiekt użyteczności publicznej, a tym samym opłata jest należna za korzystanie z tego obiektu (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy). Jak już wskazano z powołanych przepisów wynika, że organ gminy może ustalić jedynie opłaty za pochowanie zwłok (art. 7 ust. 2 ustawy), a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r. sygn. akt II GSK 1022/10). Opłaty z tego tytułu powinny być tak skalkulowane, aby obejmowały miejsce (co do wielkości) pod określony rodzaj grobu, jak i koszty ponoszone przez administratora w związku z jego utrzymaniem. Zatem, umieszczenie w przedmiotowym załączniku do uchwały Rady Gminy Sośno postanowienia: „Opłaty za czynności administracyjno-terenowe: Opłata eksploatacyjna związana z utrzymaniem cmentarza (woda, wywóz śmieci, koszenie, przycinanie konarów drzew), płacona z góry przy udostępnianiu miejsca grzebalnego bądź przy uiszczeniu opłaty związanej z nienaruszalnością grobu” - stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego przypisanego radzie gminy do ustalenia opłaty za pochowanie zwłok (patrz: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr PN.4131.16.2023 z dnia 4 stycznia 2023 r., rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego nr 19/2023 z dnia 3 marca 2023 r., wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10.09.2020 r., sygn. akt I SA/Sz 552/20, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18.11.2025 r., sygn. akt II SA/Bd 338/25).

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Michał Szybel