



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 26 września 2025 r.

Poz. 3463

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.158.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 25 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), **stwierdzam nieważność zarządzenia Nr 546/2025 Burmistrza Nidzicy z dnia 4 września 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Nidzicy w części dotyczącej § 1:**

- wers 25–31 tabeli (opłaty za czynności administracyjne związane z każdorazowym ustawieniem nagrobka na groby ziemne i grobowce nie przekraczające wymiarów powierzchni grzebalnej wraz z jednorazowym wjazdem);
- wers 39–42 tabeli (opłaty jednorazowe za przekształcenie miejsca grzebalnego);
- wers 43–45 tabeli (opłaty za dodatkowe usługi (do istniejących grobowców));
- wers 46–48 tabeli (opłaty za wjazd na cmentarz);

Uzasadnienie

W dniu 4 września 2025 r. Burmistrz Nidzicy wydał zarządzenie nr 546/2025 w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat na korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Nidzicy.

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 17 września 2025 r.

Jako podstawę prawną badanego zarządzenia wskazano art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

Zdaniem organu nadzoru, uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w podstawie prawnej przedmiotowego zarządzenia wskazano art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Tymczasem w szeregu rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwraca się uwagę, że art. 7 ustawy o cmentarzach stanowi regulację szczególną wobec art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej i tym samym wyłącza dopuszczalność wydania w tym zakresie unormowania w akcie prawa miejscowego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej (tak np. NSA w wyroku z 4 grudnia 2018 r. sygn. akt II OSK 3139/17; NSA w wyroku z 7 września 2017 r. sygn. akt II OSK 27/16; NSA w wyroku z 28 kwietnia 2015 r. sygn. akt II GSK 538/14).

Ponadto zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach, 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, a zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione. Powołany przepis reguluje kwestię uiszczenia opłaty jako warunek uniemożliwiający ponowne użycie grobu po upływie 20 lat. W ust. 3 art. 7 ww. ustawy zastrzeżono, że 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. Zatem przepis art. 7 ww.

ustawy zasadniczo zawiera upoważnienie do ustalenia opłaty za pochowanie zwłok. Tym samym określa zakres opłat objętych uchwałą w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarzy komunalnych.

W wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 929/15 NSA przyjął, że: „W ustawie o cmentarzach ustawodawca dopuszcza możliwość pobierania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych wyłącznie w postaci opłat za pochowanie zwłok oraz odpowiadającej tym opłatom, opłaty za zastrzeżenie przeciw ponownemu użyciu grobu po upływie 20 lat. Sam charakter tego świadczenia jest związany ze złożeniem i pochowaniem ludzkich zwłok (art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach). Opłaty za miejsce, za okres 20 lat i za każde kolejne przedłużenie opłaty na 20 lat, można zakwalifikować jako opłaty za usługi administratora cmentarza, polegające na udostępnienie miejsca pod grób i te opłaty bezspornie związane są z pochowaniem zmarłych”. Organ gminy może zatem 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie organu nadzoru przedmiotem zarządzenia w sprawie wysokości cen i opłat za korzystanie z cmentarza nie mogą być opłaty określone w § 1 w tabeli wers 25-31, 40–42, 44 i 45 oraz 47 i 48, tj.

- opłaty za czynności administracyjne związane z każdorazowym ustawieniem nagrobka na groby ziemne i grobowce nie przekraczające wymiarów powierzchni grzebalnej wraz z jednorazowym wjazdem:

- 1) nagrobek jednomiejscowy,
- 2) nagrobek dwumiejscowy,
- 3) nagrobek trzymiejscowy,
- 4) nagrobek czteromiejscowy
- 5) nagrobek dziecienny,
- 6) nagrobek urnowy;

- za przekształcenie grobu ziemnego na grób murowany dla jednej osoby;
- za przekształcenie grobu ziemnego na grób murowany dla dwóch osób;
- za przekształcenie grobu ziemnego na grób murowany dla trzech osób;
- za dochowanie każdego kolejnego zmarłego i ekshumowanie do istniejącego grobu w trumnie;
- za dochowanie każdego kolejnego zmarłego i ekshumowanie do istniejącego grobu w urnie;
- za wjazd jednorazowy pojazdem w dni powszednie w godzinach urzędowania związany z obsługą ceremonii pogrzebowej;
- za wjazd jednorazowy pojazdem w niedziele i w święta związany z obsługą ceremonii pogrzebowej.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 14 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1704/22 NSA wskazuje, iż z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. oraz art. 2 ust. 1 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 na podstawie ustawy o cmentarzach (por. Wyrok NSA z dnia 20 września 2024 r. sygn. III OSA 242/23, wyrok WSA w Olsztynie z 22.07.2025 r., II SA/Ol 278/25, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 października 2024 r. sygn. akt II SA/Ol 621/24.).

Reasumując, organ gminy może zatem ustalić tylko takie opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Przedmiotem uchwały w sprawie stawek opłat za usługi na terenie cmentarza nie mogą być opłaty za wjazd na cmentarz i korzystanie z cmentarza, opłata za korzystanie z domu pogrzebowego, opłata za postawienie nagrobka, jak również dodatkowa opłata za pochówek w miejscu dotychczas opłaconym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski