



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 8 grudnia 2025 r.

Poz. 4713

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.204.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 grudnia 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 153/2025 Burmistrza Miasta Ostródy z dnia 5 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 2,
- § 2 ust. 11,
- § 2 ust. 12,
- § 2 ust. 14 w zakresie sformułowania:” pkt 1-12” oraz
- § 2 ust. 15.

UZASADNIENIE

W dniu 5 listopada 2025 r. Burmistrz Miasta Ostróda, jak wskazano w podstawie prawnej, działając na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, § 47 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały Nr LXI/349/2022 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Ostródzie w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, zarządzeniem Nr 153/2025 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, ustalił wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Ostróda.

Organ nadzoru, w związku z uzyskaną informacją o wydanym zarządzeniu, pismem z dnia 1 grudnia 2025 r. wystąpił do Burmistrza Miasta Ostróda o przesłanie zarządzenia Nr 153/2025 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, w którym ustalił wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, celem oceny pod względem zgodności z prawem.

Przedmiotowe zarządzenie Burmistrza Miasta Ostróda pismem z dnia 2 grudnia 2025 r. przekazane zostało do organu nadzoru również w dniu 2 grudnia 2025 r.

Organ nadzoru zawiadomił również Burmistrza Miasta Ostróda o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, w części przedmiotowego zarządzenia.

Na wstępie należy wskazać, iż istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02). Jedną z form takiego *istotnego* naruszenia przepisów prawa jest wydanie aktu prawa miejscowego z przekroczeniem delegacji ustawowej (por. wyroki: NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97, WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r., sygn. II SA/Op 344/07). Akty prawa miejscowego

będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji), mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, które określa też zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji). Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ gminy musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji), stąd niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. W judykaturze za *istotne* naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w podstawie prawnej ww. zarządzenia wskazano art. 4 ust. 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.

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził, mając na uwadze powyższe, iż przedmiotem zarządzenia w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, nie mogą być opłaty określone w § 2: ust. 2, ust. 11 i ust. 12, czyli:

- pozostałe opłaty za dochowanie związane z pochówkiem (ust. 2), tj. opłaty za dochowanie opisane w pkt od 1 do 4,
- pozostałe opłaty (ust. 11), tj: za zezwolenie na ustawienie pomnika na grobie; za zezwolenie na wymianę istniejącego pomnika na nowy; za zezwolenie na wjazd na cmentarz pojazdów; za uzgodnienie warunków, wytyczenie miejsca pod bieżący pochówek oraz nadzór nad wykopaniem grobu; za nadzór nad ustawieniem nagrobka, remontem oraz wymianą; za wykonywanie czynności administracyjnych związanych ze zmianą dysponenta grobu, przekształceniem miejsca grzebalnego oraz za umożliwienie dokonania pochówku, prowadzenie prac kamieniarskich w soboty oraz w dni ustawowo wolne od pracy, określone odpowiednio w pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6 oraz w pkt 7,
- opłata za korzystanie z Kaplicy Cmentarnej (rozpoczęta doba) (ust. 12).

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 ustawy o gospodarce komunalnej 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 OSK 242/23, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 lipca 2025 r., II SA/Ol 278/25, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 października 2024 r. sygn. akt II SA/Ol 621/24, wyrok WSA w Warszawie sygn. akt VIII SA/Wa 81/25). Reasumując, organ gminy może zatem ustalić tylko takie opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza.

Przedmiotem zarządzenia w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługi na terenie cmentarza, stanowiącego akt prawa miejscowego, nie mogą być opłaty za wjazd na cmentarz i korzystanie z cmentarza, opłata za korzystanie z kaplicy na terenie cmentarza, opłata za zezwolenie na postawienie nagrobka lub wymianę na nowy, jak również dodatkowa opłata za pochówek w miejscu dotychczas opłaconym, a także inne opłaty administracyjne niezwiązane z pochowaniem zwłok.

Ponadto w ust. 15 § 2 zarządzenia wprowadzona została regulacja, o następującej treści: „Dla opłat określonych w § 1 i § 2 pkt 1-12 stosuje się zwyczaję w wysokości 50 % ceny brutto, w przypadku gdy osoba zmarła nie była zameldowana w dniu śmierci na terenie Gminy Miejskiej Ostróda”.

Z treści tego przepisu, wynika, iż podwyższa się opłaty, o których mowa w tym przepisie w zależności od tego, czyjego pochówku one dotyczą.

W ten sposób Gmina Miejska Ostróda wyraźnie preferuje swoich zameldowanych mieszkańców, pobierając od nich opłaty o połowę niższe niż przy pochówku osób niezameldowanych na jej terenie. W kontekście ustawy o cmentarzach, w szczególności art. 10 tej ustawy, jedynym przewidzianym przez ustawodawcę warunkiem przyjęcia zwłok do pochowania przez zarządcę cmentarza jest przedstawienie odpowiednich dokumentów. Ustawa określa również krąg osób posiadających uprawnienie do dokonania pochówku.

W myśl natomiast art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwana również ustawą, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Zaś zgodnie z ust. 2 ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Z kolei w myśl art. 6. ust. 1 ustawy, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Wskazać należy również, że treść art. 7 ust. 1 ustawy nie stanowi podstawy do różnicowania warunków korzystania z usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym. Jakkolwiek bowiem w powyższym przepisie ustawodawca posługuje się pojęciem „potrzeb wspólnoty”, to z jego treści nie wynika, obowiązek świadczenia usług cmentarnych jedynie w stosunku do zameldowanych mieszkańców gminy. Z przepisów bowiem zawartych w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, prawo do pochówku na wybranym cmentarzu przysługuje każdemu, czyli zarówno osobom zameldowanym, jak również niezameldowanym, a zamieszkującym na terenie gminy oraz spoza terenu gminy, na której zlokalizowany jest cmentarz. W ocenie organu nadzoru, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, biorąc za podstawę jedynie przepisy ustawy o samorządzie gminnym, różnicowanie wysokości opłaty za usługi cmentarne zależnie od zameldowania mieszkańców, czy brak jego zameldowania w tej gminie, prowadzi do nierównego traktowania.

W tym miejscu należy wskazać, że mieszkańcem gminy jest osoba fizyczna przebywająca na terytorium gminy z zamiarem stałego pobytu. Stałego zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w tej miejscowości. Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej. Wspólnotę samorządową tworzą osoby stale zamieszkujące w gminie. Brak formalnego zameldowania nie pozbawia statusu członka wspólnoty gminnej ani związanych z tym faktem praw i obowiązków. Jednostka samorządu nie może różnicować swoich stałych mieszkańców na tych zameldowanych i tych, którzy nie mają tego przymiotu (wyrok NSA z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14).

W świetle obowiązujących przepisów gmina zobowiązana jest do zagwarantowania prawa do pochowania na zarządzanym przez nią cmentarzu każdego zmarłego, którego bliscy zgłoszą taki zamiar pochowania na konkretnym cmentarzu. Ustawodawca nie formułuje w przepisach ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ani w innych przepisach odnoszących się do prawa do pochówku, dodatkowych kryteriów istotnych do stwierdzenia dysponowania prawem do pochowania na cmentarzach komunalnych, w tym kryteriów dotyczących miejsca zamieszkania uprawnionych. Uznać zatem należy, że ustawodawca określił jeden warunek przyjęcia zwłok do pochowania przez zarządcę cmentarza - przedstawienie odpowiednich dokumentów.

Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 o cmentarzach i chowaniu zmarłych, przyjęcie zwłok do pochowania na cmentarz następuje po przedstawieniu dokumentów określonych w art. 11 ust. 4b i 9.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru nie ma podstaw do ustalenia wyższych opłat, jak wynika to z kwestionowanego ust. 15 § 2 zarządzenia, w przypadku zmarłego niezameldowanego w dniu śmierci na terenie Gminy Miejskiej Ostróda.

Należy również nadmienić, iż skoro ustawodawca nie wprowadza uprzywilejowania w wyborze miejsca pochówku osobom zamieszkałym, czy też zameldowanym na terenie gminy (lub innej jednostki terytorialnej), na której zlokalizowany jest cmentarz komunalny i uprawnienia do stosowania na tej podstawie różnych opłat, działanie takie podlegać może również ocenie w kontekście ewentualnego naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Analiza treści zarządzenia Burmistrza Miasta Ostróda, o którym mowa na wstępie wykazała również, iż w regulacji zawartej w § 2 ust. 14, powołano w sformułowanie „§ 2 pkt 1-12”, w sytuacji gdy we wprowadzonej regulacji można mówić o ust. 1-12.

Powyższe prowadzi, w ocenie organu nadzoru, do naruszenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady pewności prawa, która wiąże się z postulatem czytelności i stabilności przepisów prawnych, znajdującej odzwierciedlenie w art. 2 Konstytucji RP. Zasada ta, w szczególności oznaczająca jasność obowiązujących przepisów, znajduje potwierdzenie w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy - § 6. W świetle § 57 załącznika do ww. rozporządzenia:

artykuł oznacza się skrótem "art." i cyframi arabskimi z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji artykułów w obrębie całej ustawy, a przy powoływaniu - skrótem "art." bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez kropki; w ustawie wprowadzającej ustawę określaną jako "kodeks" numer artykułu można oznaczyć cyframi rzymskimi (ust.1);

Ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu, a przy powoływaniu - skrótem "ust." bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez kropki (ust. 2);

Punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo *ustępu*, a przy powoływaniu - skrótem "pkt" bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, kończy się przecinkiem (ust. 3). Stosownie do § 143 ww. rozporządzenia powyższe regulacje mają zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. Podkreślić należy, iż konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę pewności prawa, która wiąże się z postulatem czytelności i stabilności przepisów prawnych, oznacza w szczególności jasność obowiązujących przepisów.

Niezbędne zatem stało się podjęcie działań nadzorczych celem wyeliminowania przedmiotowego fragmentu regulacji zawartej w § 2 ust. 14 zarządzenia, o którym mowa w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego z obrotu prawnego.

Z powyższych wyżej przyczyn, zarządzenie, o którym mowa na wstępie, nie może stanowić, w całości obowiązującego prawa. Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Jednocześnie należy nadmienić, iż w ust. 8, ust. 9 i 10 § 2 zarządzenia, odwołano się odpowiednio do pkt 7 i § 2 pkt 1, zamiast w ocenie organu nadzoru do ustępów ust. 7 i ust. 1.

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 doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski