



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 25 listopada 2025 r.

Poz. 5146

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.353.2025.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 listopada 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

- § 1 część A „Opłaty za udostępnienie miejsca” pkt 1 w zakresie wyrazów: „(na okres 20 lat)”;
- § 1 część A „Opłaty za udostępnienie miejsca” pkt 3 lit. a w zakresie wyrazów: „(na okres 20 lat)”;
- § 1 część A „Opłaty za udostępnienie miejsca” pkt 3 lit. b w zakresie wyrazów: „(na okres 20 lat)”;
- § 1 część B „Opłaty za przedłużenie ważności grobu na kolejne 20 lat” pkt 1 lit. a;
- § 1 część B „Opłaty za przedłużenie ważności grobu na kolejne 20 lat” pkt 1 lit. b;
- § 1 część C „Inne opłaty i usługi” pkt 3;
- § 1 część C „Inne opłaty i usługi” pkt 4

zarządzenia Nr 94/2025 Burmistrza Tuczna 27 października 2025 r. w sprawie *ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy gminnych oraz kaplicy przedpogrzebowej*.

Uzasadnienie

W dniu 27 października 2025 r. Burmistrz Tuczna wydał zarządzenie Nr 94/2025 w sprawie *ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy gminnych oraz kaplicy przedpogrzebowej*. Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2025 r.

W podstawie prawnej ww. zarządzenia Burmistrz Tuczna powołał art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej¹⁾ oraz §1 uchwały Nr XV/94/2028 Rady Miejskiej w Tucznie z dnia 28 marca 2008 r. w sprawie *powierzenia Burmistrzowi Tuczna uprawnień w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań organu wykonawczego gminy należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Przywołany art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi z kolei, że *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*. Na mocy zaś art. 4 ust. 2 ww. ustawy powyższe uprawnienie może zostać delegowane na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Rada Miejska w Tucznie w uchwale Nr XV/94/2008 z dnia 28 marca 2008 r. powierzyła Burmistrzowi Tuczna uprawnienie do ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności

¹⁾ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679).

publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w szczególności: opłat za wynajem świetlic miejskich i wiejskich, hali widowiskowo-sportowej, stadionu miejskiego oraz innych opłat niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do wyłącznej kompetencji Rady.

Z powyższych unormowań Burmistrz Tucznia wywiódł dla siebie uprawnienie do ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy gminnych i wydał w tym przedmiocie zarządzenie Nr 94/2025. Dodatkowo, z uwagi na to, że akt ten dotyczy szczególnego rodzaju obiektów użyteczności publicznej, tj. cmentarzy i usług świadczonych na ich terenie, należy w tym przypadku jeszcze uwzględnić regulacje prawne zawarte w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych²⁾, które nie zostały powołane w podstawie prawnej zarządzenia. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy *utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony*.

W świetle powyższych unormowań nie budzi wątpliwości kompetencja Burmistrza Tucznia do ustalenia cen za korzystanie z cmentarza gminnego, obiektów i urządzeń cmentarnych oraz kaplicy przedpogrzebowej. Analiza treści zarządzenia Nr 94/2025 prowadzi jednak do wniosku, że niektóre jego postanowienia Burmistrz wydał z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a ponadto niektóre zawarte w tym akcie regulacje nie mieszczą się w ramach wynikającego z przywołanych powyżej przepisów uprawnienia Burmistrza do określenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnych.

W §1 zarządzenia Nr 94/2025 zamieszczona została tabela określająca rodzaje opłat i ich wysokość. W części A tej tabeli zatytułowanej „Opłaty za udostępnienie miejsca” ustalone zostały opłaty za miejsca pochówku w różnego rodzaju grobach ze wskazaniem okresu, przez jaki obowiązują. W pkt 1 ustalono opłaty za miejsce pochówku w grobie ziemnym, z zastrzeżeniem, że dotyczą okresu 20 lat, m. in. w grobie urnowym jednomiejscowym - 500,00 zł (lit. a) i w grobie urnowym wielomiejscowym - 600,00 zł (lit. b), zaś w pkt 3 określono jednorazowe opłaty za miejsce pochówku w grobie murowanym urnowym jednomiejscowym - 700,00 zł (lit. a) i urnowym wielomiejscowym - 800,00 zł (lit. b), ze wskazaniem, że obowiązują one na okres 20 lat. Z kolei, w części B tabeli zatytułowanej „Opłaty za przedłużenie ważności grobu na kolejne 20 lat” określono m. in. stawki opłat dotyczące grobu ziemnego urnowego jednomiejscowego (pkt 1 lit. a) i grobu ziemnego urnowego wielomiejscowego (pkt 1 lit. b).

Stanowiąc w ten sposób Burmistrz Tucznia nie uwzględnił jednak zastrzeżenia zawartego w art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym *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*. Z kolei, w myśl art. 7 ust. 1 i ust. 2 cyt. ustawy *grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20, natomiast 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*. Prawodawca w powołanych unormowaniach ustawy przesądził zatem jednoznacznie, że po pierwsze – jest możliwe użycie grobu przeznaczonego do pochowania urn zawierających spopielenie szczątki ludzkie przed upływem 20 lat, po drugie – co ma znaczenie w przedmiotowej sprawie – uprawnieni do tego rodzaju grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10). Co istotne, w przypadku grobów urnowych, inaczej niż w przypadku grobów przeznaczonych do pochowania zwłok, prawodawca nie zróżnicował tych grobów na ziemne i murowane, wynika z tego zatem, że zabronione jest wielokrotne pobieranie opłat za wszelkie groby urnowe.

Wprowadzona przez Burmistrza Tucznia reguła żądania uiszczenia opłaty po upływie 20 lat nie może być więc stosowana w żadnym przypadku chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Dotyczy to zarówno grobów ziemnych, jak i murowanych, bez względu na to, na ile urn groby te są przeznaczone. A zatem, za wadliwe prawnie uznać trzeba: pkt 1 w części A tabeli zamieszczonej w §1 zarządzenia Nr 94/2025, w zakresie w jakim przewiduje pobranie opłaty za groby ziemne urnowe tylko na okres 20 lat, pkt 3 lit. a i lit. b w części A tabeli zamieszczonej w §1 tego aktu oraz pkt 1 lit. a. i lit. b w części B tabeli zamieszczonej w §1 zarządzenia.

Z kolei, z przekroczeniem uprawnień do stanowienia o opłatach za korzystanie z cmentarzy jako obiektów użyteczności publicznej Burmistrz Tucznia ustalił ryczałtowe opłaty za wodę i za śmieci w §1 części C „Inne opłaty i usługi” w pkt 3 i pkt 4 zarządzenia Nr 94/2025.

²⁾ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576 z późn. zm.).

Podkreślenia wymaga, że organ wykonawczy gminy, na podstawie upoważnienia udzielonego przez organ stanowiący gminy, posiada ogólne uprawnienie do określenia wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów użyteczności publicznej, przy czym, co istotne, stopień swobody w tym zakresie jest ograniczony przez przepisy szczególne, jakie niewątpliwie zawiera w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej – ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym upoważnienie do określenia wysokości opłat, jakie wynika z ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, należy odczytywać w kontekście art. 7 ust. 2 tej ustawy, który stanowi, że: *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.*

Z powyższego wynika, że organ gminy może zatem ustalić wysokość tylko tych opłat, które związane są z pochowaniem zwłok, a nie jakichkolwiek opłat związanych z prowadzeniem cmentarza.³⁾ Zawarte w powołanych przepisach uprawnienie organów gminy do ustalania opłat wynikających z zarządzania (administrowania) gminnym miejscem użyteczności publicznej, jakim jest cmentarz komunalny, ograniczone jest do opłaty za usługi komunalne związane z korzystaniem z miejsca pochówku, a więc określonego w umowie miejsca do grobu. Opłata z tego tytułu powinna być zatem tak skalkulowana, aby obejmowała zarówno miejsce (co do wielkości) pod określony rodzaj grobu, jak i koszty ponoszone przez administratora w związku z jego utrzymaniem jako części składowej cmentarza komunalnego (np. wywóz śmieci, pobór wody).⁴⁾

Ponadto, wskazać należy, że ustalenie w stosunku do korzystających z cmentarza obowiązku poniesienia w danej wysokości opłaty za wywóz odpadów pozostaje także w sprzeczności z uormowaniami zamieszczonymi w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.⁵⁾ Art. 5 ust. 1 tej ustawy stanowi, że to właściciel nieruchomości utrzymuje czystość i porządek na swoim terenie, natomiast z art. 3 ust. 2 tej ustawy wynika, że właściciel wyposaża nieruchomość w pojemniki na odpady, zbiera odpady, a następnie się ich pozbywa. Zatem to Gmina Tuczo, do której należy cmentarz komunalny, ponosi koszty utrzymania czystości i porządku na jego terenie.

Z kolei, jeśli chodzi o opłaty za korzystanie z wody, zauważyć trzeba, że kwestie te reguluje ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁶⁾. Akt ten wskazuje kto i na jakiej podstawie ponosi opłatę za wodę. Nie wynika z niej możliwość obciążania opłatami za wodę korzystających z gminnych obiektów takich jak cmentarze, osób, które nie są odbiorcami usług w jej rozumieniu.⁷⁾

Wobec powyższego, uznać trzeba, że ustalenie przez Burmistrza Tuczo wysokości opłaty za wodę oraz za śmieci jest nieuzasadnione i nieprawidłowe.

W tym stanie rzeczy, wobec istotnego naruszenia dyspozycji art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 94/2025 Burmistrza Tuczo z 27 października 2025 r. w sprawie *ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy gminnych oraz kaplicy przedpogrzebowej*, w zakresie wskazanym na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Informuję, że na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

³⁾ Por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1022/10.

⁴⁾ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 września 2020 r., sygn. akt I SA/Sz 552/20.

⁵⁾ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733).

⁶⁾ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r., poz. 2028).

⁷⁾ Tak wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 września 2020 r., sygn. akt I SA/Sz 552/20.