



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 23 czerwca 2026 r.

Poz. 2775

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.187.2026.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 19 czerwca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r., poz. 662)

stwierdzam nieważność

§ 6 załącznika do uchwały Nr XXV/279/2026 Rady Miejskiej w Złocięncu z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie *regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Złocieniec*.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2026 r. Rada Miejska w Złocięncu podjęła uchwałę Nr XXV/279/2026 w sprawie *regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Złocieniec*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 8 czerwca 2026 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały powołano art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹⁾. Powołany przepis ustawy o samorządzie gminnym przyznaje organom gminy uprawnienie do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych powierza utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi organom wykonawczym gmin, na terenie których cmentarz jest położony.

Z powyższych unormowań Rada Miejska w Złocięncu wywiodła kompetencję, co nie budzi wątpliwości organu nadzoru, do ustalenia w uchwale Nr XXV/279/2026 regulaminu korzystania ze znajdujących się na terenie Gminy Złocieniec cmentarzy komunalnych, będących niewątpliwie obiektami użyteczności publicznej.

Przedmiotowa uchwała została zatem podjęta zgodnie z przysługującą radzie miejskiej kompetencją ustawową. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ *organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie, konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Znajduje to potwierdzenie w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza w art. 40 ust. 1, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.

Należy zatem wyraźnie podkreślić, że wszelkie uchwały podejmowane przez radę miejską muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze

¹⁾ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1590)

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega w szczególności na wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W ramach przyznanego radzie gminy upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym mieści się kompetencja organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania obowiązujących reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej.³⁾

W świetle powyższego, nie sposób uznać za mieszczące się w granicach ustawowego upoważnienia postanowienie §6 załącznika do uchwały Nr XXV/279/2026, bowiem dotyczy ono tematyki uprawnień dysponentów grobów.

W przepisie tym Rada Miejska w Złocięncu postanowiła, że: *Miejsce grzebalne po ekshumacji przechodzi do dyspozycji zarządcy cmentarza*, wprowadzając tym samym bezwzględną zasadę przejęcia przez Gminę grobu opróżnionego po ekshumacji.

Zauważyć należy, że kwestionowane unormowanie odnosi się do prawa do grobu, w ramach którego mieści się uprawnienie do pochowania zwłok, jak również do żądania ekshumacji, które uznawane jest za element szerszego prawa związanego z dobrem osobistym, jakim jest kult pamięci osoby zmarłej. Nabycie tego prawa następuje z chwilą wykupienia miejsca grzebalnego na cmentarzu, a więc po zawarciu stosownej umowy pomiędzy osobą wnoszącą opłatę za miejsce a zarządzającym cmentarzem, którym w przypadku cmentarzy komunalnych jest burmistrz. Umowa ta, co do zasady, trwa do końca okresu na jaki ją zawarto i za jaki wniesiono wymaganą opłatę. Brak jest zatem podstaw, do regulowania tej materii w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych, w szczególności do przesądzania o utracie tego prawa po ekshumacji, jak wynika z treści §6 załącznika do uchwały Nr XXV/279/2026.

Ponadto, zauważyć należy, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20, za wyjątkiem grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. W myśl natomiast ust. 2 tego przepisu 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. Ustawodawca dopuszcza także zawieranie umów przedłużających termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania (art. 7 ust. 4 ww. ustawy). Oznacza to, że – co do zasady - dopiero upływ dwudziestoletniego terminu i brak zastrzeżenia oraz ponownego uiszczenia opłaty powoduje wygaśnięcie uprawnienia do grobu. Reguła ta, ustalona na gruncie ustawy, nie może być dowolnie modyfikowana w drodze aktu prawa miejscowego, w tym w taki sposób, jak uczyniła to Rada Miejska w Złocięncu w kwestionowanym postanowieniu. Przywołany przepis ustawy nie uzależnia ponownego użycia grobu od tego, czy dokonana została ekshumacja lecz od tego, czy przeciw ponownemu użyciu grobu zgłoszone zostanie zastrzeżenie i uiszczona będzie opłata. A zatem, dopiero upływ dwudziestoletniego terminu i brak zastrzeżenia oraz uiszczenia opłaty od grobu powoduje wygaśnięcie uprawnienia do grobu ziemnego.⁴⁾

Dodatkowo, jakkolwiek opłaty za korzystanie z mienia komunalnego, jakim jest cmentarz, są określane jednostronnie przez gminę aktem prawa miejscowego, to w przypadku opłat związanych z pochowaniem zmarłych ich źródłem jest umowa z zarządcą cmentarza, na mocy której w wyniku uiszczenia opłaty dochodzi jednocześnie do nabycia określonych praw o charakterze cywilnym (osobistych i majątkowych, składających się na tzw. prawo do grobu: w tym takich osobistych praw, przysługującym znacznie szerszemu kręgowi osób niż "wykupującemu miejsce" jak prawo odwiedzania grobu, kultu zmarłych), których realizacja jest jednak ściśle powiązana z konkretnym miejscem pochówku.⁵⁾ W związku z tym, skutki ewentualnej ekshumacji i jej wpływ na uprawnienia dysponenta grobu powinny stanowić również materię umowną. Może bowiem zaistnieć sytuacja, w której dysponent grobu w przypadku opróżnienia grobu, nie będzie chciał się prawa do tego grobu

³⁾ Tak m.in. wyroki: WSA w Łodzi z dnia 28 października 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 587/25 i WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18.

⁴⁾ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt I ACa 147/13,

⁵⁾ Tak wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 marca 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 51/21.

zrzec. Kwestie jednak z tym związane nie mogą być regulowane w uchwale ustalającej zasady i tryb korzystania z cmentarza.

Organ nadzoru podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wyrażone w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 58/12, zgodnie z którym *nie do zaakceptowania jest takie działanie organów administracji publicznej, które w obrębie regulacji o charakterze stricte porządkowym, kreują normy przesądzające o prawie własności samej zainteresowanej gminy (...). Użyte w art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, a nie uprawnia do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących zasady prawa cywilnego dotyczące utraty i nabycia prawa własności. Dalej, Sąd stwierdził, że to przepisy kodeksu cywilnego regulują problematykę nabycia i utraty własności, w tym również takie wypadki nabycia i utraty własności jak: porzucenie rzeczy, zawłaszczenie. To w przepisach kodeksu cywilnego należy poszukiwać rozwiązania podnoszonego problemu, a nie poprzez wprowadzanie do aktu prawa miejscowego rozwiązań modyfikujących reguły kodeksu cywilnego.*

W świetle przedstawionej argumentacji niezbędne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwego unormowania, z tego względu stwierdzenie nieważności §6 załącznika do uchwały Nr XXV/279/2026 Rady Miejskiej w Złocięncu z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Złocieniec jest konieczne i uzasadnione.

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