



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 6 lipca 2026 r.

Poz. 2986

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.195.2026.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 3 lipca 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

§ 1 pkt 1 tiret czwarte oraz pkt 4 tiret czwarte zarządzenia Nr 123/2026 Burmistrza Gminy Goleniów z dnia 29 maja 2026 r. w sprawie cen na wykup miejsc na cmentarzach komunalnych na terenie miasta i Gminy Goleniów.

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2026 r. Burmistrz Gminy Goleniów wydał zarządzenie Nr 123/2026 w sprawie cen na wykup miejsc na cmentarzach komunalnych na terenie miasta i Gminy Goleniów.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 9 czerwca 2026 r.

W toku postępowania nadzorczego stwierdzono, że przepis §1 pkt 1 tiret czwarte oraz pkt 4 tiret czwarte zarządzenia w stopniu istotnym narusza obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Z kolei art. 41 ust. 1 cyt. ustawy wskazuje, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej¹⁾ 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. Uprawnienia te – na podstawie uchwały podjętej przez organ stanowiący gminy – mogą zostać powierzone organowi wykonawczemu tej jednostki (art. 4 ust. 2 ww. ustawy).

Rada Miejska w Goleniowie uchwałą Nr XXIV/323/08 z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Gminy Goleniów uprawnień do ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – w sposób zgodny z ustawową delegacją – kompetencję do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie cmentarzy powierzyła Burmistrzowi Gminy Goleniów (§1 pkt 1 tej uchwały).

Wykonując upoważnienie wynikające z ww. uchwały organ wykonawczy zarządzeniem Nr 123/2026 określił cennik opłat za wykup miejsc na cmentarzach komunalnych na terenie Miasta i Gminy Goleniów, wskazując:

- Ustala się ceny na wykup miejsc na cmentarzach komunalnych na terenie miasta i gminy Goleniów w następującej wysokości: - za każde następne - 612,00 zł (§1 pkt 1 tiret czwarte zarządzenia),

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

- Ponowna opłata za miejsce na cmentarzu po 20 latach (z wyłączeniem grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby oraz chowania urn): - za każde następne - 612,00 zł (§1 pkt 4 tiret czwarte zarządzenia).

Z uwagi na wątpliwości interpretacyjne cytowanych unormowań, organ nadzoru pismem z dnia 16 czerwca 2026 r., znak: P-1.4130.242.2026.AA, wystąpił do Burmistrza Gminy Goleniów, z prośbą o wyjaśnienie treści tych przepisów oraz sposobu ich wykonania.

Jak wskazał Burmistrz Gminy Goleniów w piśmie z dnia 18 czerwca 2026 r., znak: BGK.7021.1.5.2026.KJ *użyte w treści przedmiotowego zarządzenia sformułowanie „ za każde następne ” odnosi się do możliwości dochowania kolejnej osoby w danym grobie, po upływie okresu podstawowego, o którym mowa w przepisach regulujących funkcjonowanie cmentarzy komunalnych. Powyższe oznacza, że wskazana opłata dotyczy każdorazowego dochowania kolejnej osoby, a nie kolejnego grobu jako odrębnego miejsca.*

W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że w odniesieniu do obiektu użyteczności publicznej, jakim jest cmentarz komunalny, zakres kompetencji ograniczony jest regulacjami ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych²⁾. Ustawa o gospodarce komunalnej zawiera ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jej podstawie opłat za korzystanie z komunalnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jednak znajduje ona zastosowanie o tyle, o ile inna ustawa nie określi zakresu opłat pobieranych na podstawie odrębnych przepisów. Takie odrębne przepisy zawiera właśnie ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych, stanowiąca *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej. Dlatego też, podstawy do nałożenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych należy doszukiwać się w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych 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.

W ocenie organu nadzoru, wykraczają poza granice delegacji określonej w cytowanych przepisach unormowania zamieszczone przez organ wykonawczy Gminy Goleniów w §1 pkt 1 tiret czwarte oraz pkt 4 tiret czwarte zarządzenia Nr 123/2026, w których ustanowiona została w istocie opłata za každorazowe dochowanie kolejnej osoby do istniejącego grobu (ust. 4).

Ani z treści art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, ani art. 7 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 tylko na podstawie ustawy o cmentarzach³⁾. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 17 września 2024 r., sygn. akt III OSK 357/23 *Ustawa o gospodarce komunalnej pozwala na ustalenie cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, natomiast art. 7 u.c.c.z. reguluje zakres tych opłat związanych z funkcjonowaniem cmentarza. Gdyby przyjąć, że na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej można ustanawiać inne jeszcze opłaty związane z korzystaniem z cmentarza, wówczas art. 7 ust. 1-3 u.c.c.z. byłby zbędny w zakresie, w jakim określa dopuszczalność ustalania opłat za użycie grobu.*

Po pierwsze należy wskazać, że wraz z udostępnieniem danej osobie fizycznej miejsca na grób, osoba ta uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale również szereg innych uprawnień. Samo wniesienie opłaty za udostępnienie miejsca do pochówku, jako części powierzchni ziemskiej usytuowanej na terenie cmentarza komunalnego, nie tylko uprawnia do korzystania z tej części obiektu użyteczności publicznej w celu pochowania zwłok, ale również do realizowania w tym miejscu czynności, w tym dochowania urny do istniejącego, już opłaconego, grobu. Przykładowo, dochowanie urny do istniejącego grobu ziemnego jest

²⁾ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1590).

³⁾ Por. wyrok NSA z dnia 14 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 1704/22, WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 2 lipca 2025 r., sygn. akt III SA/Gl 1093/24.

możliwe w każdym czasie, niezależnie od daty ostatniego pochówku pierwszej trumny, jednakże stanowi czynność w zakresie korzystania z wykupionego przez osobę fizyczną grobu ziemnego na okres 20 lat.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyroku z dnia 22 lipca 2025 r., sygn. akt II SA/Ol 278/25 *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*⁴⁾.

Zatem organ gminy określając opłaty za korzystanie z cmentarza komunalnego może ustalić wysokość tylko tych opłat, które związane są z pochowaniem zwłok, a nie jakichkolwiek opłat związanych z prowadzeniem cmentarza⁵⁾.

W świetle przedstawionej argumentacji, stwierdzenie nieważności §1 pkt 1 tiret czwarte oraz pkt 4 tiret czwarte zarządzenia Nr 123/2026 Burmistrza Gminy Goleniów z dnia 29 maja 2026 r. w sprawie cen na wykup miejsc na cmentarzach komunalnych na terenie miasta i Gminy Goleniów, jest konieczne i w pełni 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

⁴⁾ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 lipca 2025 r., sygn. akt II SA/Ol 278/25, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 października 2024 r., sygn. akt II SA/Ol 621/24.

⁵⁾ Por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1022/10.