Wojewoda
Zachodniopomorski

Znak: P-1.4131.321.2026.KD
Szczecin, 23 października 2026 r.

Rada Miejska w Sławnie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, poz. 912, poz. 1273)

stwierdzam nieważność

- Lp. VII. OPŁATA ZABEZPIECZAJĄCA POCHÓWEK ZA KAŻDE DOCHOWANIE DO N/W GROBÓW – UZUPEŁNIAJĄCA DO PEŁNYCH 20 LAT: - pkt 1 w zakresie wyrazów „lub prochów w urnie" oraz pkt 2,
- Lp. VIII. POZOSTAŁE OPŁATY pkt 1-4
załącznika do uchwały Nr XXVII/183/2026 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 30 września 2026 r. w sprawie uchwalenia stawek opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Sławnie.

Uzasadnienie

W dniu 30 września 2026 r. Rada Miejska w Sławnie podjęła uchwałę Nr XXVII/183/2026 w sprawie uchwalenia stawek opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Sławnie. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 30 września 2026 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu Rada Miejska w Sławnie wskazała m. in. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej[1], zgodnie z którym *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.*

Przedmiotowa uchwała została zatem podjęta zgodnie z przysługującą radzie miejskiej kompetencją ustawową. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[2] *organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.* Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika przy tym niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega w szczególności na

[1] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).
[2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Wydział Prawny
telefon: +48 91 4303 703
adres e-mail: wp@szczecin.uw.gov.pl
Adres: Wały Chrobrego 4
70-502 Szczecin
strona: www.gov.pl/web/uw-zachodniopomorski

wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Niewątpliwie, cmentarz stanowi obiekt użyteczności publicznej, stąd też stwierdzić trzeba, że Rada Miejska w Sławnie jest umocowana do określenia w drodze uchwały wysokości opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Sławnie.

W tym miejscu wskazać należy, że ustawa o gospodarce komunalnej zawiera ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jej podstawie opłat za korzystanie z komunalnych 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 ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych[3], 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 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 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. 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 regulacjach przepisy zamieszczone w Lp. VII. OPŁATA ZABEZPIECZAJĄCA POCHÓWEK ZA KAŻDE DOCHOWANIE DO N/W GROBÓW – UZUPEŁNIAJĄCA DO PEŁNYCH 20 LAT: - pkt 1 w zakresie wyrazów „lub prochów w urnie" oraz pkt 2 tabeli „Cennik opłat na Cmentarzu Komunalnym w Sławnie", stanowiącej załącznik do uchwały Nr XXVII/183/2026, w których ustanowione zostały stawki opłat „za każde dochowanie do opłacanego inhumacyjnego grobu ziemnego oraz pochowanie w miejscu zarezerwowanym ziemnym ciała w trumnie lub prochów w urnie" oraz „za dochowanie urny do opłaconego inhumacyjnego grobu murowanego pojedynczego".

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 cmentarzach[4]. 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*

[3] Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1590).
[4] 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.

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.

Rada Miejska w Sławnie, przewidując w kwestionowanych przepisach opłaty zabezpieczające pochówek za każde dochowanie prochów w urnie (urny) do grobu ziemnego lub grobu murowanego pojedynczego naruszyła powyższą regułę. Po pierwsze należy wskazać, że opłaty za pochówek zostały już uregulowane w Lp. I i Lp. II tabeli „Cennik opłat na Cmentarzu Komunalnym w Sławnie", stanowiącej załącznik do badanej uchwały, jako opłata za udostępnienie stałego miejsca grzebalnego do pochowania zwłok (na okres 20 lat lub bezterminowo). Wraz z udostępnieniem danej osobie fizycznej za opłatą 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. Dochowanie urny do istniejącego grobu ziemnego jest więc możliwe w każdym czasie i stanowi czynność w zakresie korzystania z wykupionego przez osobę fizyczną grobu, w przypadku dochowania do grobu ziemnego (w przedmiotowej sprawie Lp. I pkt 1-3 tabeli) i murowanego pojedynczego (tu: Lp. II pkt 1 tabeli) - przez okres 20 lat. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 kwietnia 2026 r., sygn. akt II SA/Kr 370/26: *W odniesieniu do powyższych opłat słusznie zauważono w skardze, że opłata za zastrzeżenie przeciwko ponownemu użyciu grobu do chowania po upływie 20 lat, nie może być ustanowiona w odniesieniu do grobu murowanego. Norma wynikająca z art. 7 ust. 3 u.c.c.z. wyłącza przepisy art. 7 ust. 1 i 2 tej ustawy w odniesieniu 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. Należy przyjąć, że opłata za pochówek do grobu murowanego jest opłatą jednorazową i nie ma podstaw do ustanawiania jej za okres po upływie 20 lat (vide: wyrok NSA z 17 września 2024 r., III OSK 357/23). (…) Prawidłowe jest stanowisko Prokuratora, który dostrzega, jak powyżej, niezgodność tego przepisu z art. 7 ust. 3 u.c.c.z. w takim zakresie, w jakim ustanawia się opłatę za zastrzeżenie (prolongacyjną) 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. Jak już wskazano powyżej przepis ten wyłącza w odniesieniu do wymienionych kategorii grobów opłatę za zastrzeżenie; nie ma też podstaw do pobierania opłat uzupełniających.*

Z powyższych względów, w świetle przytoczonego orzecznictwa sądów administracyjnych[5], nie można również uznać opłat ustalonych przez Radę Miejską w Sławnie w Lp. VIII. POZOSTAŁE OPŁATY pkt 1-4 tabeli „Cennik opłat na Cmentarzu Komunalnym w Sławnie", stanowiącej załącznik do uchwały Nr XXVII/183/2026 za opłaty związane z pochowaniem zwłok, tj. *1. opłata eksploatacyjna związana z pochówkiem (wytyczenie miejsca na nowy grób, ustalenie lokalizacji grobu – w przypadku dochowania, nadzór nad budową grobu ziemnego/grobowca, opłata eksploatacyjne woda, infrastruktura) – 200,00 zł, 2. wynajęcie kaplicy do różańca/ostatniego pożegnania (do 1*

[5] Tak w wyrokach: NSA z dnia 28 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 2032/23 i z dnia 17 września 2024 r., sygn. akt III OSK 357/23, WSA w Poznaniu z dnia 4 września 2026 r., sygn. akt III SA/Po 675/26, WSA w Szczecinie z dnia 23 lipca 2026 r., sygn. akt II SA/Sz 371/26, WSA w Białymstoku z dnia 14 kwietnia 2026 r., sygn. akt II SA/Bk 72/26, WSA w Łodzi z dnia 7 stycznia 2026 r., sygn. akt I SA/Łd 652/25, WSA w Olsztynie z dnia 22 lipca 2025 r., sygn. akt II SA/Ol 278/25 i z dnia 3 października 2024 r., sygn. akt II SA/Ol 621/24, WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2025 r., sygn. akt III SA/Gl 1093/24.

godz.) – 150,00 zł, 3. wynajęcie kaplicy do ceremonii pogrzebowej (do 2 godz.) – 250,00 zł, 4. przechowywanie zwłok w chłodni (każda rozpoczęta doba) – 90,00 zł. Stanowią one bowiem nie opłaty związane z pochowaniem zwłok, lecz niedopuszczalne opłaty dodatkowe, związane z prowadzeniem cmentarza. 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 jakiekolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza*[6].

W tym stanie rzeczy, wobec przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, stwierdzenie nieważności: Lp. VII. OPŁATA ZABEZPIECZAJĄCA POCHÓWEK ZA KAŻDE DOCHOWANIE DO N/W GROBÓW – UZUPEŁNIAJĄCA DO PEŁNYCH 20 LAT: - pkt 1 w zakresie wyrazów „lub prochów w urnie" i pkt 2 oraz Lp. VIII. POZOSTAŁE OPŁATY pkt 1-4 załącznika do uchwały Nr XXVII/183/2026 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 30 września 2026 r. w sprawie uchwalenia stawek opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Sławnie, 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 upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Wicewojewoda Zachodniopomorski

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

[6] Tak również WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 3 października 2024 r., sygn. akt II SA/Ol 621/24.