



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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. w zakresie tabeli część I pkt 1 wiersz 1 oraz część II pkt 1 wiersz 1 zarządzenia Nr 566/2025 Burmistrza Polkowic z dnia 29 lipca 2025 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza gminnego.

Uzasadnienie

Burmistrz Polkowic, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) i § 1 uchwały nr XLII/449/22 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Polkowic uprawnień do ustalenia wysokości opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wydał zarządzenie Nr 566/2025 z dnia 29 lipca 2025 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza gminnego, zwane dalej „zarządzeniem”.

Przedmiotowe zarządzenie wpłynęło do organu nadzoru w dniu 19 sierpnia 2025 r.

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 zarządzenia w zakresie części I pkt 1 wiersz 1 i części II pkt 1 wiersz 1 tabeli z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) w związku z art. 7 ust. 1-4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2024 r. poz. 576 ze zm.), polegającym na ustaleniu czasowej opłaty za udostępnienie miejsca grzebalnego pod grób urnowy ziemny oraz ustaleniu, w odniesieniu do grobów urnowych, opłaty za zachowanie istniejącego grobu (opłaty za wznowienie) na okres 20 lat, tj. ustaleniu opłat, które na mocy ustawy nie mogą być pobierane na okres 20 lat.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, 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. Zgodnie z ustępem 2 uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. W oparciu o tę podstawę prawną Burmistrz Polkowic, w związku z upoważnieniem otrzymanym na mocy uchwały organu stanowiącego, ustalił wysokość opłat za korzystanie z cmentarza gminnego.

W art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wprowadzono zasadę, zgodnie z którą grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20 (ust. 1). 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 (ust. 2). 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 (ust. 3). Ustawodawca dopuszcza przy tym zawieranie umów, przedłużających termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania (ust. 4).

Powyższe oznacza, że minimalne, dwudziestoletnie okresy obowiązywania zakazu ponownego użycia grobu nie dotyczą wielomiejscowych grobów murowanych oraz chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Z uwagi na wyłączenie zastosowania art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych względem 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, uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty.

Tymczasem, zarządzenie Burmistrza Polkowic, w tabeli zamieszczonej w § 1 w części I pkt 1 w wierszu 1 ustala opłatę za udostępnienie miejsca pochówku w grobie ziemnym urnowym na okres 20 lat, a w części II pkt 2 w wierszu 1 ustala opłatę za przedłużenie ważności takiego grobu na kolejne 20 lat. Ponadto w części I pkt 4 tabeli ustalono opłatę za miejsce rezerwowe na okres 5 lat za rezerwację pod grób ziemny, a w części III w wierszu 1 opłatę za przedłużenie ważności istniejącego miejsca rezerwowego pod grób urnowy na kolejne 5 lat.

W kontekście opłat za chowanie urn, trzeba zauważyć, że zarządzenie nie może przewidywać, że opłata za udostępnienie miejsca do wykonania pochówku urnowego będzie terminowa, a więc jak w przedmiotowym przypadku na okres 20 lat. Jedynym ustawowym ograniczeniem dopuszczalności dokonania pochówku w takim grobie jest upływ, wynikającego z art. 7 ust. 6 ustawy, terminu dwudziestu lat od wydania decyzji o zamknięciu cmentarza. Organ wykonawczy gminy może zatem wprowadzić opłaty za pochowanie urn, ale opłaty te nie mogą być ograniczone czasowo. Ponadto należy wyjaśnić, że o ile opłatę za rezerwację pod grób urnowy można ustalić jako opłatę terminową, o tyle nie jest możliwe ustalenie opłaty za przedłużenie nienaruszalności takiego grobu. Opłata ta jest bezterminowa, a zatem nie można jej wznowić po upływie 20 lat i żądać ponownego jej uiszczenia.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 626/17, gdzie wskazano: (...) Zgodnie z art. 7 ust. 1 – 3 u.c.ch.z. grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20 (ust. 1). Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiszcza opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione (ust. 2). 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 (ust. 3). Konsekwencją powyższych przepisów jest fakt, że w odniesieniu do grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, nie jest konieczne zachowanie okresu 20 lat dla pochowania następnych oraz – po upływie lat 20 wnoszenie kolejnej opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 marca 2017 r. sygn. akt I SA/Wa 294/17).

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (wyrok z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1360/15), wskazał: (...) Mając na uwadze treść przytoczonych przepisów należy też podzielić pogląd, że „Do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania więcej niż jednych zwłok nie mają zastosowania ograniczenia dotyczące ponownego użycia grobu (art. 7 ust. 3 ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych), a zatem członkowie rodziny uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty. W tym wypadku zarządowi cmentarza nie przysługuje prawo dysponowania wolnymi miejscami w grobie murowanym ani przed, ani po upływie dwudziestu lat od pochowania, ani do pobierania kolejnej opłaty” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10). Wprowadzenie zatem w zaskarżonej uchwale opłaty za przedłużenie prawa do grobu murowanego (grobowca) należy uznać za nie mającą podstawy prawnej, a zatem sprzeczne z przytoczonymi przepisami, tj. z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W tej części zatem zaskarżona uchwała istotnie naruszała prawo (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 787/19).

Ponadto, tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 lutego 2015 r. (sygn. akt III SA/Wr 810/14) – (...) Jak prawidłowo zauważył organ nadzoru, z uwagi na wyłączenie zastosowania ust. 1 i ust. 2 art. 7 ustawy względem 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, uprawnieni do tego 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., I CSK 66/10). Tym samym zarządzenie nie może przewidywać wobec grobów, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy, że opłata za udostępnienie miejsca do wykonania pochówku będzie terminowa – na 20 lat, tak jak to postanowiono w ust. 1 pkt 2 lit. b-c, e-h załącznika nr 1 do zarządzenia.

W świetle powyższego organ nadzoru za istotnie naruszające prawo stwierdza regulacje zawarte w części I pkt 1 wiersz 1 oraz części II pkt 1 wiersz 1 tabeli zamieszczonej w § 1 zarządzenia.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska