



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 6 maja 2026 r.

Poz. 2149

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.138.2026.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 5 maja 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

- § 2 pkt 5 w zakresie wyrazów: „na okres 20 lat”;
- § 2 pkt 6;
- § 2 pkt 10;
- § 2 pkt 11 o treści: „Opłata przedłużająca prawo do niszy w kolumbarium po 20 latach.”;
- § 2 pkt 11 o treści: „Pozostałe opłaty za:
 - udostępnienie chłodni w celu przechowania zwłok,
 - udostępnienie sali pożegnań,
 - rejestrację danych w księgach cmentarnych oraz każdy dodatkowy wpis do księgi,
 - udostępnienie kaplicy na czas ceremonii,
 - udostępnienie sali sekcyjnej.”;
- § 2 pkt 11 o treści: „Opłaty za jednorazowy wjazd na cmentarz: samochodem osobowym dla osób:
 - posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności,
 - posiadające orzeczenie równoważne o całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji,
 - posiadających kartę parkingową osoby niepełnosprawnej,
 - opiekunów towarzyszących wyżej wymienionym osobom,
 - które ukończyły 75 lat,
 - jednorazowy samochodem osobowym dla pozostałych osób,
 - jednorazowy samochodem w celu realizacji prac kamieniarskich oraz dla zakładów pogrzebowych,
 - ryczałt miesięczny za wjazd dla zakładów kamieniarskich i zakładów pogrzebowych.”;
- § 4

zarządzenia Nr 331/1095/26 Prezydenta Miasta Koszalin z dnia 27 marca 2026 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Koszalinie.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2026 r. Prezydent Miasta Koszalin wydał zarządzenie Nr 331/1095/26 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Koszalinie. Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2026 r.

W podstawie prawnej ww. zarządzenia Prezydent Miasta Koszalin powołał art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 1 uchwały Nr XXX/484/2005 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Koszalina uprawnień do ustalania opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego oraz uchylenia uchwały.

Powołany art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi normy kompetencyjnej dla prezydenta miasta do stanowienia aktów prawnych, lecz odnosi się do sfery wykonawczej jego działalności. Zgodnie z tym przepisem bowiem *wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa*.

Uprawnienie prawotwórcze Prezydenta Miasta Koszalin w przedmiocie, którego dotyczy omawiane zarządzenie, tj. ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego, wynika natomiast z przywołanej w podstawie prawnej tego zarządzenia uchwały Rady Miejskiej w Koszalinie. W uchwale Nr XXX/484/2005 Rada Miejska w Koszalinie, działając na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej¹⁾ przekazała Prezydentowi Miasta Koszalin swoje - wynikające z art. 4 ust. 1 tej ustawy - uprawnienie do ustalenia cen i opłat za korzystanie z gminnego obiektu użyteczności publicznej, jakim jest cmentarz komunalny w Koszalinie, powierzając mu ustalenie opłat w zakresie wymienionym w § 1 uchwały, tj.: 1) opłaty za korzystanie z miejsca pochówku, 2) opłaty za ponowienie prawa do grobu, 3) opłaty za rezerwacje miejsca pochówku, 4) opłaty za korzystanie z infrastruktury cmentarza, 5) opłaty za rejestracje w księgach cmentarnych, 6) opłaty za wytyczenie grobu, prace budowlane oraz ich odbiór, 7) opłaty za wjazd na cmentarz.

Zaznaczenia jednak wymaga, że w odniesieniu do obiektu użyteczności publicznej, jakim jest cmentarz komunalny, zakres powyższej 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 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 powołanych unormowaniach prawodawca przesądził jednoznacznie, że po pierwsze – jest możliwe użycie grobu murowanego przeznaczonego do pochowania zwłok więcej niż jednej osoby oraz grobu przeznaczonego na urny zawierające spopielenone szczątki przed upływem 20 lat, po drugie uprawnieni do tego rodzaju grobów 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 przy tym istotne, w przypadku grobów urnowych, inaczej niż w przypadku grobów przeznaczonych do pochowania zwłok, prawodawca nie różnicował tych grobów na ziemne i murowane, wynika z tego zatem, że zabronione jest wielokrotne pobieranie opłat za wszelkie groby urnowe.

W tym kontekście, nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Prezydenta Miasta Koszalin, wyrażonym w nadesłanym w toku postępowania nadzorczego piśmie z dnia 24 kwietnia 2026 r., znak: GKS-I-5.7045.21.2026.JP, że art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych odnosi się wyłącznie do grobów

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

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

murowanych, nie zaś do kolumbariów, które w myśl art. 12 ust. 1 tej ustawy są odrębną formą pochówku szczątków pochodzących ze spopielenia zwłok.

Zgodnie ze słownikową definicją pojęcia „kolumbarium” jest to zbiorowy grobowiec w formie budowli lub sali z niszami na urny³⁾. Grobowiec zaś to duży grób zrobiony z kamienia lub murowany.⁴⁾ A zatem, nawet gdyby przyjąć za słuszny pogląd Prezydenta Miasta Koszalin (którego organ nadzoru nie podziela), że zastrzeżenie z art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych dotyczy wyłącznie grobów murowanych, także w aspekcie miejsc pochówku urn, to i tak ma ono zastosowanie w przypadku chowania urn ze spopielonymi szczątkami w kolumbariach – jako obiektach budowlanych będących pewnego rodzaju grobami murowanymi.

W świetle powyższego nie znajduje uzasadnienia wprowadzona w § 2 pkt 5 zarządzenia Nr 331/1095/26 reguła, zgodnie z którą opłaty za udostępnienie miejsca pochówku w ścianie urnowej lub kolumbarium wnoszone są na okres 20 lat, a także żądanie uiszczenia ponownej opłaty za prawo do niszy w kolumbarium po 20 latach – jak wynika to z § 2 pkt 5 ww. zarządzenia.

Z tych samych względów za wadliwe uznać trzeba również postanowienia § 2 pkt 6 i pkt 10 przedmiotowego aktu, w których ustalone zostały opłaty za udostępnienie miejsca na dochowanie urny do grobu tradycyjnego ziemnego lub murowanego (pkt 5) oraz opłata uzupełniająca do pełnych 20 lat przy ponownym pochówku w ścianie urnowej lub kolumbarium (pkt 10). Niezgodne z prawem jest też zamieszczone w § 4 zarządzenia zastrzeżenie o pobieraniu opłaty przy każdorazowym uzupełnieniu grobu tradycyjnego o urnę.

Po pierwsze, wskazać należy, że opłaty za udostępnienie miejsca pochówku zostały już uregulowane w § 2 pkt 1 (groby ziemne – na okres 20 lat), pkt 3 (groby murowane) i pkt 4 (miejsce pochówku urny z prochami – bezterminowo) zarządzenia Nr 331/1095/26. Są to więc opłaty za udostępnienie stałego miejsca do pochowania zwłok lub ich spopielonych szczątków. 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 jest 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 lub miejsca na grób murowany albo miejsca w kolumbarium – bezterminowo. Zatem, opłata za dochowanie urny, nie stanowi opłaty związanej z pochowaniem zwłok, a jest dodatkową opłatą, wynikającą z prowadzenia 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 jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza, czy też za każde dochowanie do grobu już opłaconego na wskazany okres 20 lat*⁵⁾.

Zgodnie z orzecnictwem sądownoadministracyjnym 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 cmentarza.⁶⁾ Ani bowiem z treści art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, ani z 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 cmentarzach⁷⁾. 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

³⁾ Zob. Słownik języka polskiego PWN,

⁴⁾ Wielki słownik języka polskiego,

⁵⁾ Wyroki 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.

⁶⁾ Por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1022/10.

⁷⁾ Por. wyrok: NSA z dnia 14 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 1704/22, WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2025 r., sygn. akt III SA/Gl 1093/24.

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).⁸⁾

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*

W tym kontekście za niedopuszczalne uznać trzeba również ustalenie wysokości opłat za udostępnienie chłodni w celu przechowania zwłok, sali sekcyjnej, sali pożegnań, kaplicy na czas ceremonii, opłaty za rejestrację danych w księgach cmentarnych i każdy dodatkowy wpis do księgi, a także opłat za wjazd samochodem na teren cmentarza – których wysokość określił Prezydent Miasta Koszalin w § 2 pkt 11 zarządzenia Nr 331/1095/26.

Organ nadzoru nie neguje faktu, że utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi spoczywa na organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, o czym stanowi wprost art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a konsekwencją tego jest obowiązek zapewnienia dostępności stosownej infrastruktury. Jednakże, ustalenie wysokości opłat za jej udostępnienie, w tym za wjazd na teren cmentarza, korzystanie z obiektów znajdujących się na cmentarzu (kaplica, sala pożegnań, chłodnia) oraz za czynności administracyjne zarządcy cmentarza (wpis do księgi), nie może być uzasadnione wyłącznie uznaniem, że są to świadczenia należne za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, bez uwzględnienia omówionego powyżej ograniczenia kompetencji organu gminy do określenia tylko opłat związanych z korzystaniem z miejsca pochówku.

W tym stanie rzeczy, wobec istotnego naruszenia dyspozycji art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 331/1095/26 Prezydenta Miasta Koszalin z dnia 27 marca 2026 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Koszalinie, 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

Dawid Krystek
II Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁸⁾ Por wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 września 2020 r., sygn. akt I SA/Sz 552/20.