



Wojewoda Zachodniopomorski

Znak: P-1.4131.91.2026.AA
Szczecin, 17 marca 2026 r.

Rada Miejska w Białym Borze

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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)

stwierdzam nieważność

§1 pkt 3 uchwały Nr XXV/153/2026 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 5 marca 2026 r. w sprawie zmiany Załącznika do Uchwały NR IV/32/2019 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych znajdujących się na terenie gminy Biały Bór.

Uzasadnienie

W dniu 5 marca 2026 r. Rada Miejska w Białym Borze podjęła uchwałę Nr XXV/153/2026 w sprawie zmiany Załącznika do Uchwały NR IV/32/2019 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych znajdujących się na terenie gminy Biały Bór.

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 5 marca 2026 r.

W podstawie prawnej uchwały organ stanowiący Gminy Biały Bór wskazał m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

Niewątpliwie, cmentarz stanowi obiekt użyteczności publicznej, stąd też, stwierdzić trzeba, że Rada Miejska w Białym Borze jest umocowana do określenia w drodze uchwały zasad i trybu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Biały Bór.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika przy tym 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 – co podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – 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 i określaniu ustalonego porządku zachowania się (tak min. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 28 października 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 587/25).

W ocenie organu nadzoru, wykracza poza granice delegacji określonej w ww. przepisie ustawy o samorządzie gminnym unormowanie §1 pkt 3 uchwały Nr XXV/153/2026, który nadaje nowe brzmienie §10 pkt 4 uchwały Nr IV/32/2019¹ o treści: *Po dokonaniu całkowitej ekshumacji z miejsca grzebalnego – przechodzi ono do dyspozycji zarządcy, a opłaty o których mowa w § 7 nie są zwracane.* Co więcej, jest ono sprzeczne z treścią art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych², a także wyrażoną w art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny³ zasadą swobody umów.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. 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.

Powyższe oznacza, 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 Białym Borze w kwestionowanym przepisie. Jak dowodzi Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt I ACa 147/13 *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. Oznacza to, że dopiero upływ dwudziestoletniego terminu i brak zastrzeżenia oraz uiszczenie opłaty od grobu powoduje wygaśnięcie uprawnienia do grobu ziemnego.*

Ponadto, 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, przysługujących znacznie szerszemu kręgowi osób niż "wykupującemu miejsce" jak prawo odwiedzania grobu, kultu zmarłych), których realizacja jest jednak ściśle powiązana z konkretnym miejscem pochówku (tak WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 marca 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 51/21). W związku z tym, skutki ewentualnej ekshumacji i jej wpływ na uprawnienia dysponenta grobu powinny stanowić również

¹ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2019 r., poz. 1265.

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

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r., poz. 1071 z późn. zm.).

materię umowną. Może bowiem zaistnieć sytuacja, w której dysponent grobu w przypadku opróżnienia grobu, będzie chciał się prawa do tego grobu zrzec. Kwestie jednak z tym związane nie mogą być regulowane w uchwale ustalającej zasady i tryb korzystania z cmentarza.

W tym stanie rzeczy, wobec przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, stwierdzenie nieważności §1 pkt 3 uchwały Nr XXV/153/2026 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 5 marca 2026 r. w sprawie zmiany Załącznika do Uchwały NR IV/32/2019 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych znajdujących się na terenie gminy Biały Bór, 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/