



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 2106

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.121.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XV/154/2025 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych na terenie Gminy Miasta Dębica.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2025 r. Rada Miejska w Dębicy podjęła uchwałę Nr XV/154/2025, którą uchwaliła Regulamin Cmentarzy Komunalnych położonych na terenie Gminy Miasta Dębicy.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05).

W niniejszej sprawie, jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 13 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 576).

Zgodnie art. 7 ust. 1 pkt 13 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy cmentarzy gminnych. Z kolei art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy stanowi, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jak wynika z wypracowanych na tle omawianej problematyki poglądów judykatury, użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., aczkolwiek regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane stricte z przepisami porządkowymi (por. wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., I OSK 252/09). Ustanawiając w oparciu o ww. przepis akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej

delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., IV SA/GI 847/14).

Według natomiast art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r., poz. 576) utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzenie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów), na których terenie cmentarz jest położony. W świetle przytoczonych przepisów należy więc uznać, że to do kompetencji wójta (burmistrza) należy decyzja, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji (por. wyrok WSA w Gorzowie z 28 marca 2018 r., II SA/Go 97/18, wyrok WSA w Łodzi z 7 grudnia 2021 r., II SA/Łd 706/21).

W następstwie powyższego należy wskazać, że w sposób istotny naruszają prawo te zapisy Regulaminu, w których mowa jest o administratorze, przynależnych administratorowi uprawnieniach i dokonywanych przez niego czynnościach, a także o czynnościach użytkowników cmentarza zdeterminowanych zgodą (zezwoeniem) administratora cmentarza lub obowiązkiem powiadomienia go o nich (§ 5,6 ust.1, 7 ust.2, 8 ust.3 i 4, 9 ust.2, 10 ust.2, 11 ust.1, 13 ust.1,3,4 i 5, 14, 15). Wskazać należy, iż jedynym podmiotem uprawnionym nie tylko do wyznaczenia administratora cmentarza, ale także określenia jego konkretnych uprawnień i zakresu działań - jest wójt gminy (burmistrz). Kwestii tych nie może regulować rada gminy co nastąpiło w przedmiotowej uchwale. Taka delegacja nie wynika zarówno z ustawy o cmentarzach, jak i ustawy o samorządzie gminnym. W wyroku z dnia 14 kwietnia 2023 r., sygn.akt: IV SA/Po 165/23 WSA w Poznaniu jednoznacznie stwierdził, iż „wadliwe jest zatem ustanowienie przez Radę Miejską w (...) zarządcy cmentarza komunalnego i w związku z tym w sposób istotny naruszają prawo przepisy Regulaminu, w których mowa jest o "zarządcy" lub "administratorze". Skutkiem tego należało uznać za niedopuszczalne wszystkie postanowienia Regulaminu, w których mowa jest o "zarządcy" lub "administratorze". Wadliwości tej nie można przy tym usunąć stwierdzając nieważność jedynie w zakresie użytych słów "zarządca" lub "administrator".”

Ponadto w powyższym wyroku Sąd stwierdził także, że naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., poprzez przekroczenia ustawowego upoważnienia stanowi określenie w Regulaminie obowiązków wykonawców prac budowlanych, kamieniarskich i ziemnych, podczas gdy kwestie te należą do kompetencji zarządcy.

Ponadto uchwalając regulacje zawarte w § 6 ust. 3-6, § 10 i § 11 Regulaminu, organ stanowiący Miasta Dębicy przekroczył delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Istotna wadliwość zaskarżonych przepisów polega na tym, że Rada Miejska zawarła w nim normy, które reguluje prawo cywilne. Wniosek taki wypływa z prawnego charakteru prawa do grobu, wyjaśnianego wielokrotnie przez Sąd Najwyższy, a także przez sądy administracyjne.

Uprawnienia wynikające z uzyskania miejsca na cmentarzu, uiszczanie opłaty za korzystanie z takiego miejsca i wybudowanie grobu, a więc również porządkowanie go i pielęgnacja oraz jego oznaczenie, należy traktować jako elementy stosunku cywilnoprawnego, a nie publicznoprawnego. Spory na tle uprawnień o charakterze cywilnoprawnym regulują zaś przepisy prawa cywilnego, a nie regulamin korzystania z mienia komunalnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 października 2023 r., II SA/Ke 378/23).

Przedmiotowa uchwała, jak wykazano wyżej, w sposób oczywisty narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też należało stwierdzić jej nieważność.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśla

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru