



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 lipca 2025 r.

Poz. 2836

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.199.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 czerwca 2025 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XVI/125/2025 Rady Gminy Cisna z dnia 29 maja 2025r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych oraz Domów Pogrzebowych w Cisnej i Wetlinie.

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2025 r. Rada Gminy Cisna podjęła uchwałę Nr XVI/125/2025, w sprawie wprowadzenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych oraz Domów Pogrzebowych w Cisnej i Wetlinie. W akcie tym uchwalono: regulamin Cmentarza Komunalnego w Cisnej, w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały, regulamin Cmentarza Komunalnego w Wetlinie, w brzmieniu określonym w załączniku nr 2 do uchwały, regulamin Domu Pogrzebowego w Cisnej w brzmieniu określonym w załączniku nr 3 do uchwały, regulamin Domu Pogrzebowego w Wetlinie w brzmieniu określonym w załączniku nr 4 do uchwały. W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art.7 ust.1 pkt 13, art.40 ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz.1465 z późn.zm.) Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. u.s.g. 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. 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/Gl 847/14). Zgodnie z 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, na których terenie cmentarz jest położony. W świetle przytoczonych przepisów należy więc uznać, że to do kompetencji wójta 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 2018r., 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, § 8 ust.2 i 3, § 9 ust.2, § 10 ust.2, §11 ust.2, 3,4,5 §12 ust.2, § 13 ust.2,6, § 14 ust.1,3, 4, 5, § 15, §16 ust.1, 2, §17 ust.1,3, §18 załącznika nr 1 do uchwały i odpowiednio zapisy załącznika nr 2). Z tych samych powodów w sposób istotny naruszają prawo regulacje § 4, § 5 ust.1, 2, 3 i § 9 ust.1 załącznika nr 3 i 4 do uchwały. Wskazać należy, iż jedynym podmiotem uprawnionym nie tylko do wyznaczenia administratora cmentarza, ale także określenia jego konkretnych uprawnień i zakresu działań - jest wójt gminy. 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 § 11 ust.1, 3, § 12, § 13 ust.1, 2 i 5, § 17 załącznika nr 1 i 2 do uchwały, organ stanowiący Gminy Cisna przekroczył delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Istotna wadliwość zaskarżonych przepisów polega na tym, że Rada Gminy 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, uiszczenie 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). Za nieuprawnione należy w dalszej kolejności uznać przepisy Regulaminu dotyczące zasad odpowiedzialności za szkody tj. §11 ust.4 i 5. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt: IV SA/Po 672/11 stwierdzono, że „użyte w art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.” Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej regulowane są w przepisach zawartych w Księdze trzeciej, Tytule VI (Czyny niedozwolone) oraz Tytule VII Dziale II (skutki niewykonania zobowiązań) ustawy z 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.). (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 sierpnia 2019r. sygn. akt: II SA/Go 405/19). W rażącej sprzeczności z art. 7 ustawy o cmentarzach pozostają także postanowienia §17 ust.4 Regulaminu określające, że

w przypadku braku uiszczenia przez dysponenta grobu w terminie należnej opłaty lub w przypadku braku przedłużenia terminu wykupienia praw do grobu lub miejsca rezerwowanego – grób lub miejsce rezerwowane pozostaje do dyspozycji Zarządcy. Powołany art.7 w sposób odmienny reguluje skutki nieuiszczenia wymaganej opłaty. Stosownie do wskazanego przepisu, grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20, a po upływie tego okresu 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. Zwrócenia uwagi wymaga, że wskazane przepisy 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. Wynika to z art. 7 ust. 3 ustawy. Stosownie natomiast do ustępu 4 analizowanego przepisu ustawy, dozwolone są umowy przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania. Przytoczona wyżej regulacja ustawy oznacza zatem, że w żadnym wypadku nie można decydować o likwidacji grobu na skutek upływu wskazanego dwudziestoletniego terminu i nieuiszczenia kolejnej opłaty za pochowanie zwłok. W takiej sytuacji przy braku dodatkowo sprzeciwu osoby zainteresowanej prawodawca przewiduje jedynie utratę prawa do grobu. Utrata prawa do grobu nie oznacza jednak jego likwidacji lecz przejawia się tylko uprawnieniem do ponownego użycia grobu do chowania. Badana uchwała jako akt prawa miejscowego ma charakter powszechnie obowiązujący. Tymczasem w § 18 Regulaminu zawarto unormowanie, w myśl którego „osoby korzystające z cmentarza i wykonawcy zobowiązani są do przestrzegania postanowień niniejszego Regulaminu oraz stosowania się do zaleceń Zarządcy.” Taki zapis w kontekście przepisów stanowiących o źródłach obowiązującego prawa należy ocenić jako istotne naruszenie przy wydawaniu aktu prawa miejscowego. To bowiem z przepisów aktów prawnych wyższego rzędu wynika, że przepisy niniejszego Regulaminu jako aktu prawa miejscowego mają charakter bezwzględnie obowiązujący na obszarze działania organu, który je wydał. Jak już wyżej wskazano, przepis art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy zawiera wyłącznie umocowanie dla organu stanowiącego gminy do formułowania reguł zachowania się w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wskazany przepis nie upoważnia także do zawierania w regulaminie zapisów o charakterze informacyjnym, lub zawierających odesłanie do przepisów innych aktów prawnych. Stąd też postanowienia Regulaminu informujące o stosowaniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego w sprawach nieuregulowanych w Regulaminie (§ 19) należy uznać za wykraczające poza przyznane radzie gminy przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy umocowanie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018r. sygn. akt: II SA/Go 97/18 wskazał, że „Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi.” W badanym Regulaminie wprowadzono natomiast szereg zakazów zachowań, które zostały już sformułowane, a także spenalizowane w obowiązujących przepisach prawa. I tak, zabronione zachowania takie jak: zakłócanie ciszy i porządku (§ 10 ust.1 lit.b), zaśmiecanie terenu cmentarza lub pozostawianie odpadów poza miejscami wyznaczonymi (lit.c.), niszczenia, usuwania lub przenoszenia wszelkiego rodzaju urządzeń cmentarnych, nagrobków zieleni (lit. d), pozostawianie zdemontowanych elementów i innych materiałów budowlanych oraz ziemi (lit. e), stanowią czyny wypełniające znamiona wykroczeń bądź przestępstw określonych przepisami art.51, art.58, art 63a, art.603 , art.124, art.143-145 Kodeksu wykroczeń i art.288 Kodeksu karnego. W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Cisna jest uzasadnione i konieczne. Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego doręczenia.

z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
Z-ca Dyrektora Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Renata Piśla