



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 24 stycznia 2025 r.

Poz. 341

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.27.2025.AKS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 23 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

#### stwierdzam nieważność

§ 4. uchwały Nr VII/43/24 Rady Miejskiej w Reczu z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat cmentarnych i regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Recz, a także ust. 18 Załącznika Nr 1 do ww. uchwały oraz wiersze 2 i 3 w pkt V Tabeli zamieszczonej w Załączniku Nr 2 do ww. uchwały.

#### Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Reczu podjęła uchwałę Nr VII/43/24 w sprawie ustalenia wysokości opłat cmentarnych i regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Recz. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie ww. uchwała wpłynęła w dniu 24 grudnia 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały w ww. przedmiocie stanowią przepisy art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>1)</sup>, w myśl którego *Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony*, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej<sup>2)</sup>, zgodnie z którym *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*, a także art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że *Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*.

W świetle powołanych regulacji nie budzi wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Reczu do podjęcia badanej uchwały, analiza jej treści prowadzi jednak do wniosku, że część jej regulacji w stopniu istotnym narusza obowiązujący porządek prawny.

W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3)</sup> *organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Znajduje to potwierdzenie również w przepisach ustawy o samorządzie gminnym,

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576).

<sup>2)</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

<sup>3)</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

a zwłaszcza jej art. 40, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.

Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Nie może również budzić wątpliwości, że tworząc prawo organ zobowiązany jest czynić to w sposób, który będzie dla adresatów zrozumiały i jednoznaczny, a więc w sposób, który pozwoli na prawidłową realizację nałożonych nań obowiązków bądź przyznanych uprawnień. Wymogów tych nie spełnia, zdaniem organu nadzoru postanowienie § 4 uchwały Nr VII/43/24, zgodnie z którym *W przypadku ponownej rezerwacji miejsca po 20 latach dopuszcza się wnoszenie opłat za okresy minimum jednoroczne*. Przepis ten nie koresponduje ani z treścią Regulaminu cmentarzy komunalnych w Gminie Recz, stanowiącym Załącznik Nr 1 do uchwały, w którym mowa jest o opłacie za „udostępnienie miejsca do pochówku”, ani treścią Załącznika Nr 2 do uchwały, w którym mowa jest o opłatach za „wykup miejsca – na 20 lata” oraz „wykupie miejsca – grobowce opłata 99 lat”.

Nie sposób zatem wywieść, ile wynosi opłata za rezerwację miejsca na 20 lat, a także, ile wynosi opłata za jeden rok, której wniesienie dopuszczono w §4 uchwały, czy też w jaki sposób opłatę tę należy wyliczyć. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że w myśl art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych *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*.

Jak argumentuje Trybunał Konstytucyjny *związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie<sup>4)</sup>*. Przepis prawa powinien zatem wskazywać w sposób precyzyjny przesłanki jego stosowania przez organ władzy publicznej, w celu uniknięcia ewentualnego posądzenia o arbitralność w stosowaniu prawa. Odbiorca aktu miejscowego powinien mieć pewność, za co i w jakiej wysokości jest pobierana od niego opłata, przy czym ww. pewność powinien czerpać wprost z aktu prawnego.

Za nieprawidłowe należy także uznać postanowienia ust. 18 Załącznika Nr 1 do uchwały, w myśl których *Zarządzający cmentarzem nie ponosi odpowiedzialności za:*

- 1) prace wykonywane na terenie cmentarza bez ich wcześniejszego zgłoszenia w biurze Zarządcy cmentarza.
- 2) działanie czynników zewnętrznych takich jak: wichury, ulewne deszcze, grad, kradzieże i akty wandalizmu.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Użyte w artykule tym 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. Kwestionowanych regulacji nie można zaliczyć do żadnej z norm prawidłowego postępowania – do zasad bądź trybu korzystania z cmentarzy.

Ponadto, nawiązują one do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w przepisach Kodeksu cywilnego<sup>5)</sup> (Tytuł VI Księgi Trzeciej). Co istotne, ustawodawca konstruując regułę odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę uzależnia ją np. od wystąpienia elementu winy (art. 415 kc) albo opiera ją na zasadzie ryzyka (art. 435 § 1 kc), poza tym przewiduje od tej reguły odstępstwa, wskazując sytuacje, w których odpowiedzialność za szkodę zostaje wyłączona (art. 424 kc), bądź w których spoczywa ona również na osobach, które bezpośrednio szkody nie wyrządziły. Odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę nie posiada zatem - jak wynika to z treści kwestionowanej regulacji - niczym nieograniczonego charakteru.

<sup>4)</sup> Zob. Wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51

<sup>5)</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, poz. 1237).

Jak argumentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu *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 urzędzeń 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 kamą i cywilną.*<sup>6)</sup>

Jako niezgodne z powołanymi w podstawie prawnej uchwały Nr VIII/43/24 przepisami uznać należy również ustalenie w Załączniku Nr 2 do tej uchwały (wiersze drugi i trzeci w pkt V Tabeli) opłat za korzystanie z wody (wiersz. 2) oraz za wywóz odpadów (wiersz 3). Jak argumentuje WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 10 września 2020 r., sygn. akt: I SA/Sz 552/20, *Podkreślić należy, że z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie wynika uprawnienie rady gminy do ustalania opłat za wszelkie czynności mogące zostać zakwalifikowane jako wynikające z zarządzania (administrowania) gminnym miejscem użyteczności publicznej jakim jest cmentarz komunalny. Uprawnienie to bowiem ograniczone jest do opłaty za usługi komunalne związane z korzystaniem z miejsca pochówku, a więc określonego w umowie miejsca do grobu (...). Wskazać także należy, że ustalenie w stosunku do korzystających z cmentarza obowiązku poniesienia we wskazanej wysokości opłaty za wywóz odpadów pozostaje także w sprzeczności z unormowaniami zamieszczonymi w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), której art. 5 ust. 1 stanowi, że to właściciel nieruchomości utrzymuje czystość i porządek na swoim terenie, natomiast z art. 3 ust. 2 tej ustawy wynika, że właściciel wyposaża nieruchomość w pojemniki na odpady, zbiera odpady, a następnie się ich pozbywa. Zatem to Gmina P., do której należy cmentarz komunalny, ponosi koszty utrzymania czystości i porządku na jego terenie. Natomiast w odniesieniu opłaty za korzystanie z wody, wskazać należy, że kwestie te reguluje ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2019 poz. 1437 ze zm.), akt ten wskazuje kto i na jakiej podstawie ponosi opłatę za wodę. Z ustawy tej nie wynika możliwość obciążania opłatami za wodę korzystających z gminnych obiektów takich jak cmentarze, osób, które nie są odbiorcami usług w jej rozumieniu.*

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności § 4 uchwały Nr VII/43/24 Rady Miejskiej w Reczu z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat cmentarnych i regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Recz, a także ust. 18 Załącznika Nr 1 do ww. uchwały oraz wiersze 2 i 3 w pkt V Tabeli zamieszczonej w Załączniku Nr 2 do ww. uchwały, 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 up. Wojewody Zachodniopomorskiego

**Bartosz Brożyński**  
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

<sup>6)</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 16.11.2011 r., IV SA/Po 672/11.