



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 września 2025 r.

Poz. 3972

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.312.2025.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 września 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 4. ust. 7 i § 8 ust. 6 uchwały Nr XVI/151/2025 Rady Miejskiej w Policach z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu cmentarzy komunalnych” na terenie gminy Police.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2025 r. Rada Miejska w Policach podjęła uchwałę Nr XVI/151/2025 w sprawie uchwalenia „Regulaminu cmentarzy komunalnych” na terenie gminy Police. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 28 sierpnia 2025 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XVI/151/2025 Rada Miejska w Policach wskazała art. 7 ust. 1 pkt 13 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z powołanym art. 7 ust. 1 pkt 13 ww. ustawy do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty obejmujących m.in. sprawy cmentarzy komunalnych. Z kolei, w myśl art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie budzi wobec tego wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego gminy do podjęcia aktu normującego reguły korzystania z cmentarzy komunalnych, będących bezspornie gminnymi obiektami użyteczności publicznej. Trzeba jednak podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności, gdy polega ono na tworzeniu prawa miejscowego, powinno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Rada gminy może zatem tylko tyle, na ile zezwala jej przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznanej kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo, akt prawa miejscowego, zaliczany przez art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił, musi respektować zasadę hierarchiczności źródeł prawa. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą więc 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

¹⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

delegację ustawową, które polega na wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Oceniając legalność uchwały Nr XVI/151/2025 Rady Miejskiej w Policach w sprawie uchwalenia „Regulaminu cmentarzy komunalnych” na terenie gminy Police należy przywołać dominujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, zgodnie z którym pojęcie „zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” oznacza ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach²⁾. Wnosić stąd należy, że rada gminy uprawniona jest wyłącznie do określenia w stosownej uchwale norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie gminnych obiektów użyteczności publicznej.

W ramach tak określonych kompetencji nie mieszczą się postanowienia sformułowane w § 4 ust. 7 i § 8 ust. 6 uchwały Nr XVI/151/2025, w których Rada Miejska postanowiła, że:

- 7. *Podmioty i osoby, nie przestrzegający i nie stosujący się do postanowień Regulaminu oraz powodujący swoimi działaniami straty i szkody w mieniu Cmentarza i osób trzecich, ponoszą pełną odpowiedzialność za spowodowane szkody i zobowiązani są do:*

1) *naprawienia wyrządzonej przez siebie szkody;*

2) *zadośćuczynienia osobie pokrzywdzonej (§ 4 ust. 7);*

- 6. *Wykonawca prac ziemnych, kamieniarskich i budowlanych ponosi wszelką odpowiedzialność wobec osób poszkodowanych za wszystkie wyrządzone szkody w mieniu cmentarza oraz zniszczenie lub uszkodzenie istniejących grobów i nagrobków będące wynikiem jego działania (§ 8 ust. 6).*

Zapisy te, zdaniem organu nadzoru, zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem nie można ich zaliczyć do żadnej z norm prawidłowego postępowania, a więc do zasad bądź trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej znajdujących się na terenie gminy Police. Nawiązują one nadto, w sposób nieuprawniony, do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w Kodeksie cywilnym³⁾.

W ocenie organu nadzoru, normatywnie zbędne jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego norm przyjętych w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych. Dodatkowo, cyt. przepisy regulaminu uchwalonego przez Radę Miejską nie uwzględniają pewnych rozwiązań przyjętych w Kodeksie cywilnym, w szczególności zaś zasady miarkowania wysokości odszkodowania (art. 440) oraz odpowiedzialności przewidzianej normą art. 434. Nie można także pominąć okoliczności, że o odpowiedzialności odszkodowawczej – w każdym przypadku wyrządzenia szkody – będzie ostatecznie decydował sąd powszechny, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Dlatego też, rozstrzyganie o kwestii odpowiedzialności bądź jej braku w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego może wręcz prowadzić do sprzeczności postanowienia badanej uchwały z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami Kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie, dokonane przy wydawaniu aktu prawa miejscowego⁴⁾.

Z powyższych względów, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 ust. 7 i § 8 ust. 6 uchwały Nr XVI/151/2025 Rady Miejskiej w Policach z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu cmentarzy komunalnych” na terenie gminy Police.

²⁾ Por. wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Go 119/16.

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

⁴⁾ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 446/14.

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