



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 15 października 2025 r.

Poz. 4355

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.332.2025.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 14 października 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

§ 9 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr IX/XX/174/25 Rady Miasta Wałcz z dnia 23 września 2025 r. *w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych położonych na terenie miasta Wałcz.*

Uzasadnienie

W dniu 23 września 2025 r. Rada Miasta Wałcz podjęła uchwałę Nr IX/XX/174/25 *w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych położonych na terenie miasta Wałcz.*

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 30 września 2025 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały organ stanowiący Miasta Wałcz wskazał art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą 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 położonych na terenie Miasta Wałcz. Trzeba jednak podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności, gdy polega ono na tworzeniu prawa miejscowego, winno 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, akty prawa miejscowego, zaliczane przez art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił, muszą respektować zasadę hierarchiczności źródeł prawa. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy (rady miejskiej) dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące

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

konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.²⁾

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta Wałcz podejmując uchwałę Nr IX/XX/174/25 w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych położonych na terenie miasta Wałcz naruszyła powyższe reguły.

W ramach sformułowanego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienia nie mieści się postanowienie §9 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr IX/XX/174/25, w którym organ stanowiący Miasta Wałcz, uregulował kwestie związane z odpowiedzialnością, stanowiąc, że *zarządca nie ponosi odpowiedzialności za szkody dotyczące grobów, pomników lub ich wyposażenia spowodowanych przez osoby trzecie lub działaniem sił natury, takich jak wichury, ulewy itp.*

Oceniając legalność przedmiotowej uchwały, w której określono zasady i tryb korzystania z cmentarzy komunalnych położonych na terenie miasta Wałcz, należy w pierwszej kolejności przywołać dominujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, zgodnie z którym zwrot "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym³⁾.

W świetle powyższego, nie sposób uznać za mieszczące się w granicach ustawowego upoważnienia regulacje odnoszące się do odpowiedzialności.

Przywołane na wstępie postanowienia nawiązują do problematyki odpowiedzialności za szkody, która została uregulowana przez polskiego prawodawcę w Kodeksie cywilnym⁴⁾ w art. 415 i nast. Ustawa ta w sposób wyczerpujący normuje kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, zaś rada gminy nie jest władna w uchwalonym regulaminie korzystania z obiektu o charakterze użyteczności publicznej wprowadzać w tym zakresie jakiegokolwiek rozwiązania prawne. Trzeba mieć również na uwadze, że w przypadku braku porozumienia pomiędzy tym, kto wyrządził szkodę a poszkodowanym, ostatecznie o odpowiedzialności odszkodowawczej i wysokości odszkodowania rozstrzygać może tylko sąd powszechny.

Z powyższych względów, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności §9 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr IX/XX/174/25 Rady Miasta Wałcz z dnia 23 września 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych położonych na terenie miasta Wałcz.

Na niniejsze 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

²⁾ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 sierpnia 2024 r. sygn. akt IV SA/Wr 237/24.

³⁾ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18.

⁴⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r., poz. 1074 z późn. zm.).