



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 27 lutego 2025 r.

Poz. 889

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.62.2025.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 lutego 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

§ 3 ust. 1 lit. b załącznika do uchwały Nr XI/87/2025 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie *Regulaminu cmentarza komunalnego w Drawsku Pomorskim oraz cmentarzy komunalnych położonych na terenie gminy Drawsko Pomorskie*.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Drawsku Pomorskim podjęła uchwałę Nr XI/87/2025 w sprawie *Regulaminu cmentarza komunalnego w Drawsku Pomorskim oraz cmentarzy komunalnych położonych na terenie gminy Drawsko Pomorskie*. Akt ten został doręczony organowi nadzoru w dniu 7 lutego 2025 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały Rada Miejska w Drawsku Pomorskim wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 13 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, 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, akt prawa miejscowego, zaliczany przez art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, które go 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. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy do 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

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

do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.²⁾

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Drawsku Pomorskim podejmując uchwałę Nr XI/87/2025 w sprawie *Regulaminu cmentarza komunalnego w Drawsku Pomorskim oraz cmentarzy komunalnych położonych na terenie gminy Drawsko Pomorskie* naruszyła powyższą regułę.

W § 3 ust. 1 załącznika do ww. uchwały Rada sformułowała zakazy dotyczące osób przebywających na cmentarzach komunalnych na terenie Gminy Drawsko Pomorskie, zabraniając m.in. wprowadzania zwierząt na teren cmentarza (§ 3 ust. 1 lit. b). Stanowiąc w ten sposób Rada nie uwzględniła jednak dyspozycji art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.³⁾ Przepis ten stanowi o uprawnieniu osób z niepełnosprawnościami do wstępu wraz z psem asystującym do obiektów użyteczności publicznej, do parków narodowych i rezerwatów przyrody oraz na plaże i kąpieliska. Dlatego też całkowity zakaz wprowadzania zwierząt na teren cmentarza komunalnego (jako obiektu użyteczności publicznej) nie może być uznany za zgodny z prawem.

Oceniając legalność kwestionowanego postanowienia, zaakcentować ponadto trzeba, że zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, znajduje zastosowanie zawsze wtedy, gdy z innej ustawy nie wynika odrębna podstawa prawna regulująca w sposób bardziej precyzyjny delegację ustawową umocowującą organy samorządu gminy do określenia trybu i zasad korzystania z konkretnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie.⁴⁾ W tym kontekście przepis art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych ogranicza w pewnym stopniu zakres kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego do określania zasad korzystania z konkretnych obiektów. Skoro ustawodawca przesądził o pewnej regule korzystania przez określone kategorie osób ze wszystkich obiektów użyteczności publicznej, to rada miejska nie może odmiennie regulować tej kwestii w odniesieniu do obiektów komunalnych znajdujących się na terenie danej gminy.

Z powyższych względów, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 lit. b załącznika do uchwały Nr XI/87/2025 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie *Regulaminu cmentarza komunalnego w Drawsku Pomorskim oraz cmentarzy komunalnych położonych na terenie gminy Drawsko Pomorskie*.

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⁾ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U.2024 r., poz. 44 z późn. zm.).

⁴⁾ Zob. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3084/17.