



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 9 marca 2026 r.

Poz. 1138

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.73.2026.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 6 marca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, poz. 1436)

#### **stwierdzam nieważność**

- § 3 ust. 2 w zakresie sformułowania „*oraz ewentualne szkody wyrządzone przez dzieci*”;
- § 3 ust. 13 tiret czwarte,
- § 7 ust. 4 tiret czwarte i tiret ósme,
- § 8 ust. 1 zdanie drugie

Załącznika do uchwały Nr XXII/206/2026 Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie *Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Połczyn-Zdrój*.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 stycznia 2026 r. Rada Miejska w Połczynie-Zdroju podjęła uchwałę Nr XXII/206/2026 w sprawie *Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Połczyn-Zdrój*.

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 6 lutego 2026 r.

Jako materialnoprawną podstawę do podjęcia ww. aktu organ stanowiący Gminy Połczyn-Zdrój wskazał m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej*.

Przedmiotowa uchwała została zatem podjęta zgodnie z przysługującą radzie gminy kompetencją ustawową. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1)</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 Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Znajduje to potwierdzenie w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza w art. 40 ust. 1, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.

Należy zatem wyraźnie podkreślić, że 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

---

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

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 w szczególności na wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Przechodząc do oceny legalności uchwały Nr XXII/206/2026 Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju, w której określono – w formie regulaminu stanowiącego Załącznik do ww. aktu - zasady i tryb korzystania z cmentarzy komunalnych w Gminie Połczyn-Zdrój, wskazania wymaga, że w ramach nadanych przez ustawodawcę kompetencji nie mieszczą się postanowienia zamieszczone przez organ stanowiący Gminy Połczyn-Zdrój w § 3 ust. 2 oraz § 7 ust. 4 tiret czwarte i tiret ósme, Załącznika do ww. aktu, zgodnie z którymi: *przebywanie na terenie Cmentarza dzieci do lat 7 dozwolone jest wyłącznie pod stałą i bezpośrednią opieką osób dorosłych, które ponoszą pełną odpowiedzialność za ich bezpieczeństwo, zachowanie oraz ewentualne szkody wyrządzone przez dzieci* (§ 3 ust. 2). *Obowiązki Wykonawcy robót, który prowadzi prace kamieniarskie oraz kopania grobów i obsługi pogrzebów: odpowiedzialność za skutki powstałe z nienależytego zabezpieczenia terenu* (§ 7 ust. 4 tiret czwarte). *Naprawienie wszelkich ewentualnych szkód powstałych w wyniku prowadzonych prac* (§ 7 ust. 4 tiret ósme).

Zgodnie z dominującym w orzecznictwie i doktrynie poglądem, 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 gminnym<sup>2)</sup>.

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

Kwestionowane postanowienia regulaminu nawiązują do problematyki odpowiedzialności za szkody, która została uregulowana przez polskiego prawodawcę w Kodeksie cywilnym<sup>3)</sup> - 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.

Kolejno, w § 3 ust. 13 tiret czwarte Regulaminu, Rada postanowiła, że w przypadku dokonywania ekshumacji zwłok przed upływem terminu, na jaki wykupiono miejsce pod pochówek opłata nie podlega zwrotowi.

Cytowany wyżej przepis, w ocenie organu nadzoru wskazuje, że w przypadku dokonywania ekshumacji zwłok przed upływem terminu, na jaki wykupiono miejsce pod pochówek, dysponentowi grobu nie przysługuje zwrot wniesionej opłaty.

Zauważyć trzeba, że przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>4)</sup> uzależniają ponowne użycie grobu od tego, czy przeciw temu zgłoszone zostanie zastrzeżenie i uiszczona będzie opłata.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20. W myśl natomiast ust. 2 tego przepisu po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiszcza opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione.

Powyższe oznacza, że dopiero upływ dwudziestoletniego terminu i brak zastrzeżenia oraz ponownego uiszczenia opłaty powoduje wygaśnięcie uprawnienia do grobu, niezależnie czy dysponent opłaconego na 20 lat miejsca pochówku dokonał ekshumacji, czy też nie<sup>5)</sup>.

<sup>2)</sup> Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18 .

<sup>3)</sup> Ustawa z dnia 23 sierpnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r., poz. 1071 z późn. zm.).

<sup>4)</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1590).

<sup>5)</sup> Patrz: Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt I ACa 147/13.

Jednocześnie, może zaistnieć sytuacja, w której dysponent grobu w opisanej wyżej sytuacji, będzie chciał zrzec się prawa do grobu. Jednakże, postanowienia w tym zakresie winne zostać skonkretyzowane w umowie zawartej pomiędzy gminą, a dysponentem grobu, nie zaś z góry przesądzone w podjętym przez organ stanowiący regulaminie korzystania z cmentarzy.

Następnie, w § 8 ust. 1 Załącznika do uchwały Nr XXII/206/2026 Rada Miejska w Połczynie-Zdroju, postanowiła, że *Ławki, płotki i inne elementy trwałe ustawione w ciągach komunikacyjnych utrudniające przejazdy, przejścia między grobami i wykonywanie prac będą usuwane przez Administrację cmentarza bez decyzji i informowania dysponenta grobu o zaistniałym fakcie. Dysponentowi grobu nie przysługują żadne roszczenia odszkodowawcze z tego tytułu.*

W ocenie organu nadzoru, także cytowany wyżej zapis, w zakresie w jakim przesądza o braku roszczenia odszkodowawczego z tytułu usunięcia przez administrację cmentarza elementów trwałych, nie stanowi materii regulaminowej. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 58/12 *nie do zaakceptowanie jest takie działanie organów administracji publicznej, które w obrębie regulacji o charakterze stricte porządkowym, kreują normy przesądzające o prawie własności samej zainteresowanej gminy względnie o ograniczeniu jej odpowiedzialności z tytułu przejścia nagrobka. Kolejny raz odwołując się do art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym należy wskazać, że 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 cywilną. (...) to przepisy kodeksu cywilnego regulują problematykę nabycia i utraty własności, w tym również takie wypadki nabycia i utraty własności jak; porzucenie rzeczy, zawłaszczenie. To w przepisach kodeksu cywilnego należy poszukiwać rozwiązania podnoszonego problemu, a nie poprzez wprowadzanie do aktu prawa miejscowego rozwiązań modyfikujących reguły kodeksu cywilnego.*

W tym stanie rzeczy, uwzględniając powołane w niniejszym rozstrzygnięciu obowiązujące przepisy prawa, stwierdzić trzeba, że § 3 ust. 2 w zakresie sformułowania „*oraz ewentualne szkody wyrządzone przez dzieci*”, § 3 ust. 13 tiret czwarte, § 7 ust. 4 tiret czwarte i tiret ósme, § 8 ust. 1 zdanie drugie Załącznika do uchwały Nr XXII/206/2026 Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie *Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Połczyn-Zdrój*, w sposób istotny naruszają prawo, w związku z czym stwierdzenie nieważności tych zapisów 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