



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 9 marca 2026 r.

Poz. 1139

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.74.2026.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**

- § 4 ust. 2,
- § 5 ust. 4,
- § 5 ust. 5,
- § 6 pkt 2

Załącznika do uchwały Nr XXII/234/26 Rady Gminy Postomino z dnia 4 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Postomino.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 4 lutego 2026 r. Rada Gminy Postomino podjęła uchwałę Nr XXII/234/26 w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Postomino.

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 10 lutego 2026 r.

Jako materialnoprawną podstawę do podjęcia ww. aktu organ stanowiący Gminy Postomino 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 urządzeń 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/234/26 Rady Gminy Postomino, w której określono – w formie regulaminu stanowiącego Załącznik do ww. aktu - zasady i tryb korzystania z cmentarzy komunalnych w Gminie Postomino, wskazania wymaga, że w ramach nadanych przez ustawodawcę kompetencji nie mieści się postanowienie zamieszczone przez organ stanowiący Gminy Postomino w § 4 ust. 2 Załącznika do ww. aktu, zgodnie z którym „*Gmina Postomino nie odpowiada za szkody powstałe na skutek kłęsk żywiołowych, kradzieży i aktów wandalizmu oraz za rzeczy pozostawione na cmentarzu*”.

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 do odpowiedzialności za szkody. Kwestionowane postanowienie regulaminu nawiązuje 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.

Następnie, w § 5 ust. 4 i ust. 5 Załącznika do uchwały Nr XXII/234/26 Rada Gminy Postomino, postanowiła odpowiednio, że *Elementy grobu murowanego lub nagrobka pozostałe po likwidacji grobu przechodzą na własność Gminy Postomino bez odszkodowania* (ust. 4). *W razie ekshumacji zwłok lub szczątków ludzkich przed terminem wygaśnięcia ważności grobu, dysponent tego grobu traci prawo do zwalnianego miejsca grzebalnego, bez odszkodowania* (ust. 5).

W ocenie organu nadzoru, także cytowane wyżej zapisy nie stanowią 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 zaakceptowania 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 przejęcia 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 urządzeń 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.*

Dodatkowo, zauważyć trzeba, że przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>4)</sup> nie uzależniają ponownego użycia grobu od tego, czy dokonana została ekshumacja lecz od tego, czy przeciw ponownemu użyciu grobu zgłoszone zostanie zastrzeżenie i uiszczona będzie opłata.

<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 2024 r., poz. 576 z późn. zm.).

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 uiszczy 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<sup>5)</sup>.

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.

Niezależnie od powyższego, wadliwy pozostaje również § 6 pkt 2 regulaminu, w myśl którego *na terenie cmentarza zabrania się: wprowadzania zwierząt*.

Dokonując oceny legalności ww. regulacji wskazać trzeba, że nie uwzględnia ona dyspozycji art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>6)</sup>. Przepis ten stanowi o uprawnieniu osób z niepełnosprawnościami do wstępu wraz z psem asystującym do obiektów użyteczności publicznej, parków narodowych i rezerwatów przyrody oraz na plaże i kąpieliska. Dlatego też całkowity zakaz wprowadzania zwierząt na teren cmentarza (jako obiektu użyteczności publicznej) nie może być uznany za zgodny z prawem. Skoro ustawodawca przesądził o pewnej regule korzystania przez określone kategorie osób ze wszystkich obiektów użyteczności publicznej, to rada nie może odmiennie regulować tej kwestii w odniesieniu do obiektów komunalnych znajdujących się na terenie danej gminy.

W tym stanie rzeczy, uwzględniając powołane w niniejszym rozstrzygnięciu obowiązujące przepisy prawa, stwierdzić trzeba, że § 4 ust. 2, § 5 ust. 4, § 5 ust. 5, § 6 pkt 2 Załącznika do uchwały Nr XXII/234/26 Rady Gminy Postomino z dnia 4 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Postomino 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

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

<sup>6)</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 913 z późn. zm.).