



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 sierpnia 2025 r.

Poz. 4775

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.483.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/245/25 Rady Miasta Tychy z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Miasta Tychy, w części określonej w:

- 1) § 1 pkt 9 i 10 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576 ze zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- 2) § 2 ust. 6 tiret 6 i 7, § 3 ust. 2, 5, 7 i 8, § 4 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- 3) § 2 ust. 5 tiret 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- 4) § 2 ust. 6 tiret 1, 2, 3, 4, 6, 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- 5) § 3 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 87 Konstytucji RP.
- 6) § 4 ust. 1-3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Miasta Tychy przyjęła uchwałę Nr XIII/245/25 w sprawie ustalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Miasta Tychy, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin Cmentarza Komunalnego*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

Analiza powyższego przepisu ustawy wskazuje, że stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w ww. art. 40 ust. 2 ustawy jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. Przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Omawiane 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, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 580/22; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (przybierające formę regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń) – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z tych obiektów i urządzeń.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że regulacje § 1 punkt 9 i 10 załącznika do uchwały, zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

§ 1 Ilekroć w niniejszym regulaminie jest mowa o:

(...)

9. administratorze cmentarzy – należy przez to rozumieć Tyski Zakład Usług Komunalnych w Tychach z siedzibą przy ul. Budowlanych 43 w Tychach, będący jednostką organizacyjną Gminy Miasta Tychy, w imieniu której działa Dyrektor Tyskiego Zakładu Usług Komunalnych w Tychach na podstawie odrębnego upoważnienia Prezydenta Miasta Tychy,

10. BOK – Biuro Obsługi Klienta cmentarzy komunalnych z siedzibą w Tychach przy ul. Cmentarnej 19,

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych *Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarza jest położony*. Zatem ustawodawca wskazał, że wyłącznie do kompetencji właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy, czy zarząd nad cmentarzem będzie wykonywał samodzielnie, czy też przez administratora, jak również kto będzie administratorem oraz jaki zakres uprawnień powierzy administratorowi. Jeżeli organ wykonawczy gminy zdecyduje, że zarząd nad cmentarzem będzie wykonywać przez administratora to sprawę określenia szczegółowych obowiązków i zadań podmiotu sprawującego zarząd nad cmentarzem należy pozostawić do szczegółowego uregulowania pomiędzy Wójtem gminy a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządem gminnym obiektem użyteczności publicznej (tu: cmentarzem). O tym, kto faktycznie będzie wykonywał czynności z zakresu zarządu cmentarzem komunalnym i w jakim miejscu te czynności będą wykonywane ostatecznie decyduje zatem organ wykonawczy gminy (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Go 119/16 oraz z dnia 8 marca 2017 r., sygn. akt SA/Go 43/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 853/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2023 r., sygn. akt III SA/Wr 994/22, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rada nie może decydować w przedmiotowej uchwale o zakresie uprawnień i obowiązków wójta gminy bądź upoważnionego przez niego podmiotu (administratora), ani określać poszczególnych czynności (obowiązków) wykonywanych przez te podmioty w ramach sprawowania bieżącego zarządu cmentarzem. Taka materia nie mieści się w pojęciu zasad ani trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, regulacje § 1 punkt 9 i 10 załącznika do uchwały zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa i powinny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Konsekwencją zakwestionowania regulacji dotyczącej administratora jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego pozostałych regulacji załącznika do uchwały związanych z tym administratorem i nałożeniem na niego określonych obowiązków, tj. § 2 ust. 6 tiret 6 i 7, § 3 ust. 2, 5, 7 i 8, § 4 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały.

Wobec powyższego, nie jest możliwe pozostawienie w obrocie prawnym regulacji dotyczących administratora i jego obowiązków związanych z administrowaniem cmentarza, gdyż określenie tych kwestii nie należy do kompetencji organu stanowiącego gminy.

Przechodząc do dalszej oceny załącznika do uchwały należy zasygnalizować, że regulaminy podejmowane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. Organ stanowiący miasta w stanowieniu aktów prawa miejscowego związany jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych (np. ustawach). Takie regulacje należy ocenić jako naruszające w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przenosząc powyższe rozważania na treść ocenianego załącznika do uchwały należy wskazać, że: następujące nakazy i zakazy określone w § 2 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały podjęte zostały z naruszeniem powszechnie obowiązujących norm prawnych:

- § 2 ust. 5 tiret 1 – nakaz *zachowania ciszy, powagi i szacunku należytego zmarłym* – istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 51 § 1 i § 3 Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734), dalej jako *k.w.* Rada nie jest upoważniona do regulowania zakazu zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca, gdyż zostały one już uregulowane w ww. przepisie Kodeksu wykroczeń,

- § 2 ust. 6 tiret 1 – zakaz *palenia papierosów*; podczas gdy materia ta może zostać jedynie uregulowana odrębną uchwałą rady gminy, wydaną na podstawie delegacji z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 ze zm.),

- § 2 ust. 6 tiret 2 – zakaz *wprowadzania zwierząt bez smyczy oraz kagańca*; podczas gdy materia ta winna zostać określona w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalonym na podstawie art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733),

- § 2 ust. 6 tiret 3 – zakaz *żebractwa* ma swoją regulację ustawową w art. 58 § 1 ustawy k.w., który stanowi, że *Kto, mając środki egzystencji lub będąc zdolny do pracy, żebrze w miejscu publicznym, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1.500 złotych albo karze nagany*,

- § 2 ust. 6 tiret 4 – zakaz *zastawiania i zagospodarowywania przejść i przestrzeni między grobami*; podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym, tj. w § 13 rozporządzenia z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. Nr 48 poz. 284), dalej jako *Rozporządzenie z dnia 7 marca 2008 r.* Zgodnie z tym aktem *Przejścia między grobami mogą być zagospodarowane wyłącznie za zgodą zarządcy cmentarza oraz na warunkach przez niego określonych*. Zatem to nie Rada, ale zarządca cmentarza ustala warunki zagospodarowania przejść między grobami,

- § 2 ust. 6 tiret 6 – zakaz *wjazdu pojazdów mechanicznych bez każdorazowego zgłoszenia tego faktu w BOK cmentarza*. Przepis ten został tak sformułowany, że ewentualne wydanie zgody przez administratora ma charakter dyskrecjonalny. Tymczasem w świetle przepisu upoważniającego rada była zobowiązana do określenia jednoznacznych, obiektywnych kryteriów wskazujących podmioty uprawnione do wjazdu na teren cmentarzy komunalnych. Regulacja w tym zakresie nie może być dookreślana na etapie wykonywania uchwały przez administratora. Rada winna określić jednoznaczne kryteria wjazdu na teren cmentarza, a rolą zarządcy (administratora) powinno być wyłącznie ich zastosowanie,

- § 2 ust. 6 tiret 7 – zakaz *samowolnego wykonywania prac kamieniarskich, ziemnych oraz budowlanych bez każdorazowego zgłoszenia tego faktu w BOK cmentarza*. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy umożliwia radzie ustalenie zasad i trybu korzystania z cmentarza, nie zezwala na regulowanie sposobu dokonywania

zarządu cmentarzem, ponieważ to stanowi kompetencję organu wykonawczego gminy, który może przecież we własnym zakresie ustalić sposób udzielania zgody na wykonywanie na terenie cmentarza konkretnych czynności.

Przepisem § 3 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Nagrobki muszą być urządzone zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz.U. nr 48, poz. 284 z późn. zm).*

W ocenie organu nadzoru, wskazana powyżej regulacja narusza art. 87 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je stanowią, akty prawa miejscowego (ust. 2). Zakwestionowany wyżej przepis Regulaminu godzi w obowiązujący, hierarchiczny system źródeł prawa. W kwestionowanym przepisie załącznika do uchwały wyraźnie zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej *nieuregulowanych* – przepisy rozporządzenia. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed rozporządzeniem. Zastrzeżenie zawarte w kwestionowanym przepisie programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały rady gminy przed przepisami rozporządzenia. Wprowadzenie takich regulacji w uchwale stanowi naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich przepisów (wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 128/12, z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 81/12 oraz z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt. II SA/Wr 745/06).

Również regulacja § 4 ust. 1-3 załącznika do uchwały, zgodnie z którą:

1. Na cmentarzach komunalnych stosuje się opłaty zgodnie z cennikiem uchwalonym przez Radę Miasta Tychy.

2. Przyjęcie opłaty dokumentowane jest wystawieniem imiennego pokwitowania uiszczenia opłaty uprawniającego do dysponowania grobem lub miejscem grzebalnym.

3. Osobie, która zrzekła się prawa do miejsca grzebalnego nie przysługuje prawo żądania zwrotu uiszczonej opłaty w całości ani w części.

Zdaniem organu nadzoru nie mieści się ani w pojęciu zasad ani trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej i stanowi przekroczenie delegacji z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Ponadto ust. 1 wskazanego przepisu załącznika do uchwały ma charakter wyłącznie informacyjny. Zauważyć także należy, że Rada Miasta Tychy uchwałą nr XIII/246/246/25 z dnia 26 czerwca 2025 r. ustaliła już ceny i opłaty za korzystanie z Cmentarzy Komunalnych Gminy Miasta Tychy.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Tychy w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zaznaczyć należy, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest

oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/245/25 Rady Miasta Tychy z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Miasta Tychy – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy