



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.136.1.2025.AS

Wrocław, 20 października 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając 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

§ 3 ust. 2 - 4 i 8 załącznika do uchwały, § 4 ust. 5 - 8 i ust. 17-18 załącznika do uchwały, § 6 ust. 1 i ust. 9-10 załącznika do uchwały, § 7 ust. 1 - 16 załącznika do uchwały nr XVII/150/25 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 26 września 2025 r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Świdnicy.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Świdnicy, na sesji w dniu 26 września 2025 r., podjęła uchwałę XVII/150/25 w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Świdnicy, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 października 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 ust. 2 - 4 i 8 załącznika do uchwały, § 4 ust. 5 - 7 i ust. 17-18 załącznika do uchwały, § 6 ust. 1 i ust. 9-10 załącznika do uchwały oraz § 7 ust. 1 - 16 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483), polegającym na przekroczeniu przez Radę Miejską w Świdnicy upoważnienia ustawowego.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miejska w Świdnicy wskazała między innymi art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576) oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym który stanowi, że: „na podstawie niniejszej ustawy o samorządzie gminnym) organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że granice swobody prawodawczej rady gminy określone są nie tylko przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawami szczególnymi. Rada Miejska, podejmując uchwałę w sprawie regulaminu cmentarza komunalnego, zobowiązana jest do przestrzegania przepisów zarówno ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a także innych przepisów powszechnie obowiązujących.

W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że 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 (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12). 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 o samorządzie gminnym (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt IIA/Go 170/10).

Tymczasem, działając poza upoważnieniem ustawowym Rada Miejska w Świdnicy w regulaminie cmentarza komunalnych: 1) wskazała krąg osób, które mają uprawnienie do organizowania i wykonywania ceremonii pogrzebowych oraz wykonywania prac budowlano – montażowych związanych z murowaniem grobów na terenie cmentarza komunalnych w Świdnicy (§ 3 ust. 2 – 4, i § 6 ust. 1), 2) uregulowała warunki dopuszczalności organizacji pogrzebu lub ekshumacji (§ 3 ust. 8 i § 7 ust. 1 załącznika do uchwały), 3) nałożyła na administratora cmentarza obowiązki w zakresie kwestii związanych z zarządzaniem cmentarzem,

a nie ze sposobem korzystania z cmentarzy (w zakresie wyznaczenia miejsca pochówku dla osób, których pogrzeby są organizowane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej - § 4 ust. 5 - 6 załącznika do uchwały oraz w zakresie procedury likwidacji grobu - § 7 ust. 2 - 16 załącznika do uchwały), 5) określiła „wymiarzy zabudowy grobu” wraz z sankcjami związanymi z niezastosowaniem się do wymagań dotyczących tych wymiarów (§ 4 ust. 7 – 8, ust. 17 – 18 załącznika do uchwały), 6) określiła technologie i wskazała przepisy normujące budowę grobów murowanych (§ 6 ust. 9 i 10 załącznika do uchwały). Rada, we wskazanym wyżej zakresie, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który daje radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Niewątpliwie nie stanowi takich zasad i trybu unormowanie zawarte w § 4 ust. 5 załącznika do uchwały, gdyż nie zostało skierowane do bliżej nieokreślonego adresata, lecz do skonkretyzowanej jednostki organizacyjnej gminy – Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Powyżej wskazane regulacje nie stanowią o zasadach korzystania z cmentarza przez uprawnionych, co więcej częściowo obejmują zagadnienia już uregulowane w przepisach wyższego rzędu, w tym w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Świdnicy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”*.

W świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Na gruncie tych przepisów przyjmuje się, że pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym również z rozporządzeniem. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (tak Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2021 r., sygn. akt: III SA/Wr 645/20).

Ponadto należy zaznaczyć, że Rada Miejska w Świdnicy przekraczając upoważnienie ustawowe zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym jednocześnie odmiennie unormowała regulacje prawne już zawarte w przepisach wyższego rzędu.

Przykładowo w § 4 ust. 7 załącznika do uchwały Rada Miejska w Świdnicy zdefiniowała pojęcie „wymiaru zabudowy grobu” jako łączną powierzchnię nagrobka, ławki i innych elementów małej architektury jednocześnie wskazując, że są one określone w Rozporządzeniu 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). Tymczasem we wskazanym wyżej rozporządzeniu uregulowano wyłącznie wymiary grobów (§ 10 i 11 rozporządzenia) i nagrobków (§ 14 rozporządzenia). Oznacza to, że organ stanowiący nie tylko odniósł się w uchwale do materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu, ale wskazał jako obowiązujące regulacje, których rozporządzenie w rzeczywistości nie zawiera. Wprowadzające w błąd odesłanie do wyżej wymienionego rozporządzenia zawiera również § 6 ust. 10 załącznika do uchwały, zgodnie z którym groby murowane należy wykonać zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu, podczas gdy wskazany akt prawny normuje między innymi także wymagania, jakim musi odpowiadać zagospodarowanie grobów ziemnych. W § 7 ust. 2 - 3 załącznika do uchwały Rada Miejska w Świdnicy odwołała się do art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, jednocześnie dokonując jego nieuprawnionej modyfikacji w zakresie użycia grobu do ponownego chowania. Z zestawienia treści ustawowych i regulaminowych wynika, że Rada Miejska nie dokonała rozróżnienia zasad obowiązujących dla grobów ziemnych oraz dla grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn

zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, mimo że ustawodawca wyraźnie takie rozróżnienie czyni w kontekście zakazu ponownego wykorzystania przed upływem 20 lat.

Dodatkowo należy wskazać, że konsekwencją stwierdzenia nieważności § 4 ust. 7 i 8 załącznika do uchwały, w którym jak wyżej wskazano wadliwie posłużono się pojęciem „zabudowy grobu”, jest konieczność stwierdzenia nieważności także § 4 ust. 17 i 18 załącznika do uchwały gdzie unormowano sankcje przewidziane w przypadku niezastosowania się do wymagań dotyczących „wymiaru zabudowy” danego rodzaju grobu. Podobnie w związku ze stwierdzeniem nieważności § 4 ust. 5 załącznika do uchwały organ nadzoru jest zobligowany do stwierdzenia również nieważności odnoszącego się do niego § 4 ust. 6 załącznika do uchwały.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 - 4 i 8 załącznika do uchwały, § 4 ust. 5 - 8 i ust. 17-18 załącznika do uchwały, § 6 ust. 1 i ust. 9-10 załącznika do uchwały, § 7 ust. 1 - 16 załącznika do uchwały, które zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 Konstytucji RP, polegającym na przekroczeniu przez Radę Miejską w Świdnicy upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska