



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 grudnia 2025 r.

WP-R.4131.30.2025

Rada Miasta i Gminy Białobrzegi

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, dalej: *u.s.g.*)

stwierdzam nieważność:

§ 2 ust. 3, ust. 5 i ust. 6, § 3 ust. 7, § 4, § 5 ust. 1 i ust. 2 oraz § 6 ust. 4 Załącznika nr 1 do uchwały nr XVIII/128/2025 Rady Miasta i Gminy Białobrzegi z dnia 27 listopada 2025 r. *w sprawie ustalenia regulaminu Cmentarza Komunalnego w Białobrzegach oraz ustalenia cen grobów, cen usług pogrzebowych i stawek opłat cmentarnych obowiązujących na Cmentarzu Komunalnym w Białobrzegach.*

Uzasadnienie

Uchwałą nr XVIII/128/2025 Rada Miasta i Gminy Białobrzegi ustaliła treść Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Białobrzegach oraz ceny grobów, usług pogrzebowych i opłat cmentarnych.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

Przedmiot regulacji oraz wskazane delegacje ustawowe statuują uchwałę jako akt prawa miejscowego.

Akty prawa miejscowego to źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, stanowiące na podstawie i w granicach ustaw przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej (art. 87 ust. 2

i art. 94 Konstytucji RP). Gminne prawo miejscowe to źródła prawa powszechnie obowiązujące na obszarze gminy lub jej części stanowiące przez organy gminy, tj. wyłonione w bezpośrednich i powszechnych wyborach organy wspólnoty samorządowej.

Jedną z podstawowych reguł tworzenia aktów prawa miejscowego jest niedopuszczalność powtarzania regulacji ustawowych. Akt prawa miejscowego musi działać na podstawie i w granicach ustawy, dlatego skupia się na sprawach, które ustawa pozostawia regulacji lokalnej, a nie na powtarzaniu już istniejących norm. Powtarzanie przepisów jest sprzeczne z zasadą hierarchii aktów prawnych, zasadą techniki prawodawczej (§ 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz innych aktów normatywnych) oraz może prowadzić do błędnej interpretacji i zmiany intencji prawodawcy. Tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest to również dezinformujące – trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą. Takie naruszenia interpretowane są w judykaturze jako istotne naruszenia prawa.

Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania. Wypada podkreślić, że należałoby się jednak wystrzegać dokonywania nawet takich dosłownych powtórzeń – zastępując je, w miarę potrzeby, odesłaniami do odnośnych regulacji normatywnych – gdyż nawet dosłowne przytoczenie aktualnego brzmienia danej regulacji normatywnej w przypadku jej późniejszej zmiany może stać się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu (przytoczonym czy następnie zmienionym) obowiązuje ona na gruncie danego aktu prawa miejscowego (tak w: Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. WKP 2022). Omawiana kwestia nie budzi wątpliwości również w judykaturze (np. wyrok WSA w Poznaniu z 14 czerwca 2018 r., IV SA/Po 431/18, LEX nr 2520291).

Badana uchwała ustanawia dwa załączniki: Regulamin Cmentarza Komunalnego w Białobrzegach (załącznik nr 1) oraz Cennik Cmentarza Komunalnego (załącznik nr 2). Przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego są zapisy Załącznika nr 1 – Regulaminu Cmentarza. W regulacji tej, w ocenie organu nadzoru, naruszono w sposób istotny prawo, poprzez dokonanie nieuprawnionych powtórzeń i modyfikacji obowiązujących przepisów, wprowadzono również zapisy wewnętrznie sprzeczne.

W § 2 ust. 3 Regulaminu zapisano, jakie dokumenty są wymagane do pochowania zwłok, szczątków i prochów. Kwestię tą regulują przepisy art. 11 ust. 4b i ust. 9 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1590). Ponowne regulowanie tej kwestii w Regulaminie jest niecelowe, tym bardziej, iż zapis Regulaminu zawiera błąd: do pochowania niezbędna jest karta zgonu, a nie, jak zapisano w regulacji gminnej, akt zgonu. Co potwierdza poniekąd w praktyce, jakie ryzyko niesie za sobą dokonywanie powtórzeń.

W § 2 ust. 5 zapisano, iż *„W przypadku zamiaru pochowania zwłok w grobie istniejącym niezbędna jest zgoda dysponenta grobu.”*. Zapis ten jest nieprawidłowy i nie może się ostać w obrocie prawnym, albowiem jest wewnętrznie sprzeczny z regulacją § 3 ust. 5 Regulaminu, gdzie zapisano, iż *„Przyjęcie szczątków lub zwłok do pochowania w istniejącym grobie jest możliwe po ustaleniu, iż osoba chowająca posiada prawo do wskazanego grobu”*. Przede wszystkim jednak, istota sprawy polega na tym, iż to ustawa *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* w art. 10 reguluje kwestię uprawnień do pochowania, ustalając generalną zasadę, iż prawo to posiada najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej. Zgoda dysponenta grobu, określona w podważanym zapisie Regulaminu, ma wymiar raczej ewidencyjny, a nie prawny. Z reguły to właśnie członek owej „najbliższej rodziny” jest dysponentem grobu, ale bywa też często, iż dysponentem jest osoba, która ma być pochowana. Wtedy, z oczywistych względów, owa wymagana Regulaminem zgoda nie będzie mogła być udzielona. W tym kontekście problem reguluje właśnie § 3 ust. 5 oraz § 1 ust. 2 pkt 6 Regulaminu – tzw. prawo do grobu jest do ustalenia w oparciu o art. 10 ustawy *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*.

Z kolei zapis § 2 ust. 6 Regulaminu o treści *„Otwarcie i zamknięcie pomnika spoczywa na dysponencie grobu”* jest wadliwy z paru powodów. Po pierwsze, z przyczyn wskazanych w poprzednim akapicie może być niemożliwy do realizacji. Ponadto jest sprzeczny z zapisem Załącznika nr 2 do Regulaminu, ustalającego opłatę za usługę pogrzebową określoną jako *„Przygotowanie grobu murowanego do pochówku”*. Skoro to Cmentarz przygotowuje grób i pobiera za to opłatę, to podważany zapis jest błędny.

W § 3 ust. 7 Regulaminu zawarto zapis całkowicie niezrozumiały w kontekście reguł języka polskiego. Jak się można domyślać, chodzi o określenie odległości między grobami oraz o ustalenie dopuszczalnej „zabudowy” miejsca pochówku elementami małej architektury i nasadzeniami. Jednakże zapis nie może się ostać z dwóch powodów: jak wskazano, jest całkowicie niezrozumiały (opłacona powierzchnia raczej nie może być równa połowie przerwy pomiędzy grobami), ale przede wszystkim należy zwrócić uwagę na okoliczność, iż w obrocie prawnym funkcjonuje rozporządzenie 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. poz. 284). Ten przepis wykonawczy do ustawy *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* szczegółowo reguluje wymiary grobów i odległości między grobami, uwalniając tym samym organ samorządu terytorialnego od wszelkich problemów z tą kwestią związanych.

W § 4 Regulaminu, opisanym tytułem „Prawo do grobu” zawarto kwestie, uregulowane w art. 7 ustawy *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, dotyczące użycia grobu do ponownego chowania. Jak wskazano na wstępie uzasadnienia, ponowne zapisywanie w regulaminie kwestii uregulowanych ustawowo jest istotnym naruszeniem prawa, tym bardziej, iż zapisy Regulaminu modyfikują i radykalnie zmieniają zapis ustawowy. W ust. 3 zapisano w sposób sprzeczny z ustawą, iż to dysponent grobu może złożyć zastrzeżenie przeciwko ponownemu użyciu grobu, tymczasem zgodnie z ustawą to „jakakolwiek osoba” może zgłosić takie zastrzeżenie. Wprowadzając podważany zapis, Rada dokonała zatem radykalnego podmiotowego ograniczenia przepisu rangi ustawowej. Ponadto w ust. 5 zapisano sprzeczną z prawem regułę „ciągłości” opłaty, zobowiązując uprawnionego do opłacenia grobu „również za okres nieopłacony przed zgłoszeniem zastrzeżenia”. Jest to wprost sprzeczne z zapisem art. 7 ust. 2 zdanie drugie ustawy *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, który stanowi, iż *Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20*. Użycie słowa „dalszych” ma takie znaczenie, iż ustala początek okresu, za który należy się opłata. Regulacja Regulaminu jest więc niedopuszczalna. Ponadto, w podważanym § 4 Regulaminu zawarto inne zapisy, odnoszące się do kwestii już wyżej opisywanych i regulowanych ustawowo: kwestie ekshumacji, sposobu pochówku, roli dysponenta grobu.

W § 5 ust. 1 Regulaminu przewidziano zakazy, obowiązujące na Cmentarzu. Regulacja narusza prawo, ponieważ nałożone na osoby przebywające na cmentarzu zakazy zakłócenia ciszy, porządku i powagi miejsca, zakaz niszczenia zieleni, niszczenia urządzeń cmentarnych, zakaz zaśmiecania - powielają zakazy wynikające odpowiednio z przepisów ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2025 r. poz. 734, z późn. zm.) Odnośnie zakazu

przebywania w stanie nietrzeźwym i spożywania alkoholu na cmentarzu, ustanowienie go w uchwale opartej na art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* było niedopuszczalne. Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych zostały bowiem odrębnie szczegółowo uregulowane, a zakaz spożywania alkoholu na cmentarzu mógłby być uchwalony w formie uchwały opartej na innej podstawie prawnej niż użyta jako podstawa analizowanego regulaminu. Należało mieć również na uwadze, że istnieje już zakaz spożywania alkoholu w miejscach publicznych. Ta sama uwaga dotyczy zakazu palenia tytoniu i spożywania środków odurzających. Zatem – to *Kodeks wykroczeń*, ustawa z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151) oraz ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. *o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162, z późn. zm.) wprowadzają ograniczenia ustawowe, które nie mogą być powtarzane i modyfikowane w uchwale. Natomiast konieczność stwierdzenia nieważności całego ust. 1 w § 5 wynika z błędnej numeracji jednostek redakcyjnych (punktów), nie pozwalającej na prawidłowe wskazanie wadliwych zapisów.

W § 5 ust. 2 Regulaminu zapisano z kolei, iż dysponent grobu jest obowiązany, między innymi, do „zimowego utrzymania na grobie i w jego otoczeniu (chodnik przed i wokół)”, oraz do „zabezpieczenia lub ubezpieczenia elementów nagrobka”. W ocenie organu nadzoru Regulamin, ustalający zasady korzystania z gminnych obiektów, nie może nakładać na korzystających z tychże obiektów obowiązków nie opartych na ustawie, a żaden przepis nie zobowiązuje korzystającego z miejsca na cmentarzu do odśnieżania chodników (bo raczej jest to obowiązek zarządcy) oraz do ubezpieczania nagrobka. Rada przekroczyła tym samym upoważnienie ustawowe, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Ponadto, nie znajduje żadnego uzasadnienia zapis § 6 ust. 4 Regulaminu, bowiem w aktach normatywnych nie zapisuje się odesłań do odrębnych przepisów, zwłaszcza w formule „w szczególności”. Takie odesłanie jest raczej domeną prawa umów (prawa cywilnego). Akt normatywny, jakim jest akt prawa miejscowego, ma zawierać regulację kompletną w ramach delegacji ustawowej. Oczywiście jest, co zresztą było przedmiotem niektórych wywodów zawartych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, iż sprawy nie objęte delegacją ustawową odpowiednią dla konkretnego aktu, regulowane są innymi elementami systemu prawa.

Z powyższych względów niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w części wskazanej w jego sentencji, z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Robert Sitnik

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/