

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.37.2.2025.AS
WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 28 marca 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 4 załącznika do uchwały, § 5 ust. 2 – 7 załącznika do uchwały i § 6 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały nr X/9/25 Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych na terenie Gminy Jaworzyna Śląska.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej, na sesji w dniu 27 lutego 2025 r., podjęła uchwałę nr X/9/25 w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych na terenie Gminy Jaworzyna Śląska, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 ust. 4 załącznika do uchwały, § 5 ust. 2 – 7 załącznika do uchwały i § 6 ust. 2 i 3 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 Jaworzynie Śląskiej upoważnienia ustawowego.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej wskazała między innymi 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 ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947 ze zm.).

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 Jaworzynie Śląskiej w regulaminie cmentarzy komunalnych uregulowała warunki dopuszczalności organizacji pogrzebu lub ekshumacji (§ 2 ust. 4 i § 6 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały) i sposób ustalania dysponenta grobu (§ 5 ust. 2 – 7 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. 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 Jaworzynie Śląskiej, 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).

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 2 ust. 4 załącznika do uchwały, § 5 ust. 2 – 7 załącznika do uchwały i § 6 ust. 2 i 3 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 Jaworzynie Śląskiej 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