



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 24 lipca 2024 r.

Poz. 3314

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.246.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.),

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr III/20/2024 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 14 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych położonych na terenie Gminy Miasta Dębicy.

#### Uzasadnienie

W dniu 14 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Dębicy podjęła uchwałę III/20/2024, którą uchwaliła Regulamin Cmentarzy Komunalnych położonych na terenie Gminy Miasta Dębicy.

W podstawie prawnej powołano m.in. przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), który odnosi się jednak do zadań wójta (burmistrza), a nie określa kompetencji rady gminy. Uchwalając akt prawa miejscowego, a takim jest regulamin cmentarzy, rada powinna powołać się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy samorządowej, który upoważnia ją do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w związku z art. 7 ust. 1 pkt 13, według którego zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy cmentarzy gminnych.

Za niezgodną z prawem uznać należy treść § 1 ust. 2 regulaminu, zgodnie z którym cmentarze komunalne stanowią mienie gminy. Regulacja ta powtarza normę prawną wyrażoną w art. 43 u.s.g., co nie jest dopuszczalne w akcie prawa miejscowego. W istocie zapis ten ma charakter informacji, a nie normy prawnej. W aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych.

Podejmując przedmiotową uchwałę organ dopuścił się także wykroczenia poza delegację ustawową poprzez wskazanie w § 1 ust. 2 Regulaminu, że cmentarzem administruje Zakład Usług Miejskich w Dębicy. Jak bowiem wynika z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2024 r., poz. 576) utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. W konsekwencji naruszenia ww. przepisu, organ dopuścił się wykroczenia poza przyznane mu kompetencje również w innych postanowieniach Regulaminu (§ 2 ust. pkt 1, § 3 ust. 2-6, § 4 ust. 1 lit.c i, ust. 2 i 6, § 5, § 6 ust. 5, § 8-11).

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 22 listopada 2017 r., II SA/Go 812/17, wyrok WSA w Poznaniu z 14 kwietnia 2023 r., sygn. akt: IV SA/Po 165/23). Przepisy Regulaminu w niedopuszczalny sposób wkraczają w materię już uregulowaną aktem

wyższego rzędu, tj. ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Wadliwe jest zatem wskazanie przez Radę Miejską w Dębicy administratora cmentarza. W związku z tym w sposób istotny naruszają prawo te przepisy Regulaminu, w których mowa jest o „administratorze” lub „zarządcy”. Skutkiem tego należało uznać za niedopuszczalne wszystkie postanowienia Regulaminu, w których mowa jest o „administratorze” lub „zarządcy”. Wadliwości tej nie można przy tym usunąć stwierdzając nieważność jedynie w zakresie użytych słów „administrator” lub „zarządca”, albowiem takie rozstrzygnięcie prowadziło do nieprawidłowego odczytywania pozostałych postanowień Regulaminu. Innymi słowy, stwierdzenie nieważności tylko w zakresie słów „administrator” lub „zarządca”, pozbawiałoby znaczenia te postanowienia Regulaminu, do których bezpośrednio odnoszą się kwestionowane słowa, a kompetencje i zadania nie byłyby przypisane do żadnego podmiotu. Już chociażby z tego względu, powyższa uchwała nie może ostać się w swoim dotychczasowym kształcie w obrocie prawnym (por. wyrok WSA w Gorzowie z 28 marca 2018 r., II SA/Go 97/18, wyrok WSA w Łodzi z 7 grudnia 2021 r., II SA/Łd 706/21).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba 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 (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08 ; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09 ; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09 ; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10, CBOSA). Innymi słowy, stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Powyższe nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa. Jednak powtarzanie przepisów ustawowych, co do zasady narusza prawo. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota. W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, jednak zastrzeżeniem, że powtórzenie to nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 31 listopada 2006 r., II SA/Wr 745/06, CBOSA).

Mając to na względzie, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenia prawa - w rozumieniu wyżej przywołanym - na skutek zamieszczenia w uchwale (regulaminie) przepisów stanowiących powtórzenia regulacji ustawowych oraz naruszające delegację ustawową.

Przyjmując bowiem nawet wyjątkową dopuszczalność powtórzeń na wskazywanych wyżej warunkach, poddana kontroli uchwała wymogów tych nie spełnia.

Stwierdzić należy, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w odniesieniu do § 4, w którym uchwałodawca zabronił m.in.: zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca, niszczenia zieleni oraz urządzeń cmentarnych i nagrobków, wjazdu rowerów i innych pojazdów mechanicznych, prowadzenia prac kamieniarskich i budowlanych oraz ustawiania ławek, płotów itp.; składowania śmieci poza miejscami przeznaczonymi do tego celu; sadzenia i usuwania drzew i krzewów; wprowadzania zwierząt; spożywania alkoholu; uprawiania handlu; umieszczania reklam, a także przebywania dzieci w wieku do lat bez opieki dorosłych.

W przedmiocie zakazu spożywania alkoholu, to przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przekroczenie upoważnienia z art. 14 ust. 6 ustawy. Przepis art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości stanowi, że w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Przy czym w art. 14 ust. 2a ww. ustawy przewidziano, że: „Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów”. Teren cmentarza stanowi miejsce publiczne, jest to bowiem teren ogólnie, powszechnie dostępny. Jest to również teren użyteczności publicznej.

Z kolei zakaz składowania śmieci poza miejscami przeznaczonymi do tego celu ma swoją ustawową regulację w art. 144 § 1 i art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń (k.w.). Art. 145 § 1 k.w. stanowi, że kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany.

Zakaz niszczenia zieleni ma swoją regulację ustawową w art. 144 § 1 k.w., który stanowi, że kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

Zakaz niszczenia nagrobków i urządzeń cmentarnych również jest unormowany w prawie powszechnie obowiązującym - tj. w art. 124 i art. 144 § 1 k.w., jak również art. 288 § 1 k.k. określających odpowiedzialność za zniszczenie mienia ruchomego.

Zakaz handlu wynika z powszechnie obowiązujących przepisów art. 603 § 1 k.w., zgodnie którym kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny.

Również w zakresie zakazu wprowadzania zwierząt należy podkreślić, że rada gminy po zasięgnięciu opinii powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który określa m.in. obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Proces uchwałodawczy wymaga zatem wyczerpania określonej w nim procedury i nie może być wprowadzony w regulaminach korzystania z cmentarzy. Regulacja dotycząca ww. zakazu wkracza zatem w inne obowiązki organu uchwałodawczego, poddane szczególnym regułom ustawy i powtarza je z naruszeniem tych reguł.

Zakaz przebywania dzieci na terenie cmentarza bez opieki dorosłych stanowi ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych. Prawo to jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się gwarantowanego (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP - Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.) może podlegać tylko ograniczeniom określonym w ustawie.

Zakaz wjazdu pojazdów mechanicznych, prowadzenia prac kamieniarskich i budowlanych oraz ustawiania ławek, płytów, bez zgody administratora cmentarza stanowi wkroczenie w uprawnienia administratora. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. umożliwia Radzie Miejskiej ustalenie zasad i trybu korzystania z cmentarzy, nie zezwala na regulowanie sposobu dokonywania zarządu stanowiącego kompetencję organu wykonawczego gminy, który może przecież we własnym zakresie ustalić sposób udzielania zgody na wykonywanie na terenie cmentarza konkretnych czynności. W zakresie zakazu prowadzenia prac kamieniarskich i budowlanych bez zgody zarządcy cmentarza - poza wstępnie już wskazaną uwagą, że taki zapis regulaminu narusza kompetencję organu wykonawczego gminy - narusza także uprawnienia właścicielskie w zakresie swobodnego rozporządzania i korzystania z rzeczy z godnie z art. 140 k.c. Przepisy ustawy o cmentarzach nie wprowadziły dotąd regulacji, że groby, nagrobki, grobowce i inne kompozycje architektoniczne wzniesione na terenie cmentarza są własnością właściciela cmentarza. Oznacza to, że stanowią własność ich fundatorów.

Analiza Regulaminu w kontekście § 11 prowadzi wprost do wniosku o naruszeniu ustanowionej przepisami prawa powszechnie obowiązującego zasady odpowiedzialności cywilnej. W tym zakresie wskazać należy, że podstawą jakiegokolwiek odpowiedzialności lub jej braku mogą być jedynie przepisy

rangi ustawowej i Rada Miejska nie ma kompetencji do wprowadzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustalających, modyfikujących czy ograniczających odpowiedzialność cywilną.

Zauważyć również trzeba, iż jak wynika z wypracowanych na tle omawianej problematyki poglądów judykatury, użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń 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 u.s.g., aczkolwiek regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane stricte z przepisami porządkowymi (por. wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., I OSK 252/09). Ustanawiając w oparciu o ww. przepis akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., IV SA/Gl 847/14).

W tym kontekście stwierdzić należy, iż przekraczają zakres upoważnienia ustawowego przepisy Rozdziału 4 regulujące „Zasady świadczenia usług cmentarnych”, a nie zasady korzystania z cmentarza.

Za niezgodny z prawem należy uznać także treść § 2 uchwały, w który zamieszczono zapis o utracie mocy obowiązującej Zarządzenia nr 125/2023 Burmistrza Dębicy. Trzeba jednoznacznie stwierdzić, iż o uchyleniu bądź utracie mocy danego aktu może stanowić jedynie organ wydający dany akt. Tak więc jedynym podmiotem uprawnionym do stanowienia o utracie mocy zarządzenia jest Burmistrz. Rada Miejska nie posiada w tej kwestii żadnych kompetencji.

Przedmiotowa uchwała, jak wykazano wyżej, w sposób oczywisty narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też należało stwierdzić jej nieważność.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Magdalena Kryczka**  
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**