



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 kwietnia 2026 r.

Poz. 1985

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.122.2026.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

§ 9 ust. 4 zdanie drugie załącznika do uchwały Nr XXIII/132/2026 Rady Gminy Warnice z dnia 27 marca 2026 r. w sprawie *Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Warnice*.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2026 r. Rada Gminy Warnice podjęła uchwałę Nr XXIII/132/2026 w sprawie *Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Warnice*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 27 marca 2026 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały powołano art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹⁾. Zgodnie z przywołanymi regulacjami ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w sprawach dotyczących cmentarzy gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 13), a rada gminy jest właściwa do stanowienia w sprawach zastrzeżonych ustawami do jej kompetencji (art. 18 ust. 2 pkt 15). Z kolei, art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy przyznaje organom gminy uprawnienie do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych powierza utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi organom wykonawczym gmin, na terenie których cmentarz jest położony.

Z powyższych unormowań Rada Gminy Warnice wywiodła kompetencję, co nie budzi wątpliwości organu nadzoru, do ustalenia w uchwale Nr XXIII/132/2026 regulaminu korzystania ze znajdujących się na terenie Gminy Warnice cmentarzy komunalnych, będących niewątpliwie obiektami użyteczności publicznej.

Przedmiotowa uchwała została zatem podjęta zgodnie z przysługującą radzie gminy kompetencją ustawową. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ *organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie, konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Znajduje to potwierdzenie w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza w art. 40 ust. 1, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.

¹⁾ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1590)

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

Należy zatem wyraźnie podkreślić, że wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega w szczególności na wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Oceniając legalność uchwały Nr XXIII/132/2026 Rady Gminy Warnice, w której określono – w formie regulaminu stanowiącego załącznik do ww. aktu - zasady i tryb korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Warnice, wskazania wymaga, że w ramach nadanych przez ustawodawcę kompetencji nie mieści się postanowienie zamieszczone w zdaniu drugim §9 ust. 4 załącznika do ww. aktu. Zgodnie z treścią § 9 ust. 4 załącznika do uchwały Nr XXIII/132/2026 *Zagospodarowanie otoczenia grobu wykraczające poza obręb wykupionego miejsca utrudniające przejazdy i przejścia pomiędzy grobami będą usuwane bez informowania opiekuna grobu o zaistniałym fakcie. Opiekunowi grobu nie przysługuje żadne roszczenie odszkodowawcze z tego tytułu.*

Zdaniem organu nadzoru, cyt. przepis jest wadliwy w zakresie, w jakim stanowi o braku uprawnienia opiekuna grobu do roszczenia odszkodowawczego w przypadku usunięcia elementów zagospodarowania jego otoczenia przez zarządcę cmentarza.

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uprawnienia radę gminy do określenia zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, a więc do ustalenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w tych obiektach³⁾, nie upoważnia jednak do wprowadzenia do aktów prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną, w tym przesądzania w nich o przysługiwaniu roszczeń odszkodowawczych.

Postanowienie w zdaniu drugim §9 ust. 4 załącznika do uchwały Nr XXIII/132/2026 o tym, że *Opiekunowi grobu nie przysługuje żadne roszczenie odszkodowawcze z tego tytułu* nawiązuje do problematyki odpowiedzialności za szkody, która została uregulowana przez polskiego prawodawcę w Kodeksie cywilnym⁴⁾ - w art. 415 i nast. Ustawa ta w sposób wyczerpujący normuje kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, zaś rada gminy nie jest władna w uchwalonym regulaminie korzystania z obiektu o charakterze użyteczności publicznej wprowadzać w tym zakresie jakiegokolwiek rozwiązania prawne. Trzeba mieć również na uwadze, że w przypadku braku porozumienia pomiędzy tym, kto wyrządził szkodę a poszkodowanym, ostatecznie o odpowiedzialności odszkodowawczej i wysokości odszkodowania rozstrzygać może tylko sąd powszechny.

W ocenie organu nadzoru, cyt. powyżej unormowanie załącznika do uchwały Nr XXIII/132/2026 nie stanowi materii regulaminowej. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 58/12 *nie do zaakceptowanie jest takie działanie organów administracji publicznej, które w obrębie regulacji o charakterze stricte porządkowym, kreują normy przesądzające o prawie własności samej zainteresowanej gminy względnie o ograniczeniu jej odpowiedzialności z tytułu przejęcia nagrobka. Kolejny raz odwołując się do art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym należy wskazać, że 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. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną. (...) to przepisy kodeksu cywilnego regulują problematykę nabycia i utraty własności, w tym również takie wypadki nabycia i utraty własności jak; porzucenie rzeczy, zawłaszczenie. To w przepisach kodeksu cywilnego należy poszukiwać rozwiązania podnoszonego problemu, a nie poprzez wprowadzanie do aktu prawa miejscowego rozwiązań modyfikujących reguły kodeksu cywilnego.*

³⁾ Por. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18 .

⁴⁾ Ustawa z dnia 23 sierpnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r., poz. 1071 z późn. zm.).

W świetle powyższego, stwierdzenie nieważności §9 ust. 4 zdania drugiego załącznika do uchwały Nr XXIII/132/2026 Rady Gminy Warnice z dnia 27 marca 2026 r. w sprawie *Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Warnice* jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski