

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Gdańsku  
80-219 Gdańsk, al. Zwycięstwa 16/17  
WYDZIAŁ III  
tel. 58 52-44-400

**Dnia 13 kwietnia 2026 r.**  
**Sygn. akt III SA/Gd 723/25**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

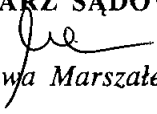
**r.pr. Małgorzata Przygodzka-Cieszyńska**  
**pełnomocnik Rady Miejskiej w Słupsku**

**ePUAP**

### **DORĘCZENIE ODPISU WYROKU**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 9 kwietnia 2026 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku doręcza ww. – jako pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 26 lutego 2026 r. wraz z uzasadnieniem.

**SEKRETARZ SĄDOWY**

  
*Mirosława Marszałek*

# ODPIS

Sygn. akt III SA/Gd 723/25



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 lutego 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku  
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Bartłomiej Adamczak
Sędziowie:	Sędzia WSA Alina Dominiak (sprawozdawca) Asesor sądowy WSA Maja Pietrasik
Protokolant:	Sekretarz sądowy Mirosława Marszałek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2026 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Słupsku  
na uchwałę Rady Miejskiej w Słupsku  
z dnia 25 czerwca 2025 r. Nr XVII/213/25  
w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Słupsku  
stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały wraz z załącznikiem.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność

*M. Marszałek*  
Sekretarz Sądowy

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Słupsku, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 poz. 1465 ze zm.; dalej: „u.s.g.”), w dniu 25 czerwca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVII/213/25 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarzy.

Prokurator Okręgowy w Słupsku (dalej: „skarżący”, „skarżący Prokurator”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na powyższą uchwałę w części, tj.:

- § 2, § 8 ust. 1 pkt d i pkt f załącznika do uchwały pn. Regulamin Korzystania z Cmentarzy Komunalnych w Słupsku (dalej: „Regulamin”) w zakresie wyrażenia: „i środków odurzających”; § 8 ust. 2 lit. a-d, § 10 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrażenia: „w warunkach szczególnych zarządca może zamknąć Cmentarz komunalny”; § 11 do § 16; § 20, § 21 i § 25 Regulaminu w zakresie wyrażenia: „Zarząd Infrastruktury Miejskiej nie ma obowiązku ustalania, czy osoba zlecająca pracę jest uprawnionym dysponentem miejsca grzebalnego”; § 26, § 27, § 29 ust. 5-7, § 30 do § 32 i § 34 Regulaminu.

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, art. 7 i 94 Konstytucji RP oraz § 115, § 118, § 133, § 134 i § 135 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), polegające na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej.

Wobec powyższego wniósł o stwierdzenie nieważności ww. przepisów Regulaminu, ewentualnie - z uwagi na ilość wadliwych przepisów - stwierdzenie nieważności całej uchwały wraz z Regulaminem bądź Regulaminu w całości.

W uzasadnieniu skarżący przywołał brzmienie zaskarżonych przepisów Regulaminu. W jego ocenie za wadliwy należy uznać przepis § 2 Regulaminu, którym uregulowano, czyje mienie stanowią Cmentarze Komunalne w Słupsku (Miasta Słupska) oraz kto jest ich zarządcą (Zarząd Infrastruktury Miejskiej w Słupsku). Przepis ten wkracza w materię już uregulowaną aktami wyższego rzędu. Podstawę prawną do określenia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, a zatem tych obiektów i urządzeń, które są

własnością gminy, stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. To do kompetencji tych organów, a nie Rady Miejskiej należy, czy zarząd nad cmentarzem będą wykonywały samodzielnie, czy też przez administratora, jak również kto będzie administratorem oraz jaki zakres uprawnień powierzą administratorowi. Z tych przyczyn również pozostałe przepisy Regulaminu, w których mowa jest o zarządcy cmentarza i dokonywanych przez niego czynnościach, a także o czynnościach użytkowników cmentarza zdeterminowanych zgodą zarządcy cmentarza czy brakiem odpowiedzialności zarządcy za wskazane zdarzenia należy uznać za wadliwe. Są to przepisy § 8 ust. 2 lit. a-d, § 10 ust. 1 i 2, § 11, § 12, § 15, § 16, § 20, § 21, § 25, § 26, § 27, § 30, § 32 i § 34 Regulaminu.

Skarżący zwrócił uwagę, że przepis § 8 ust. 2 lit. a-d Regulaminu (zakaz dokonywania określonych czynności bez zgłoszenia i zgody zarządcy) dodatkowo narusza uprawnienia właścicielskie w zakresie swobodnego rozporządzania i korzystania z rzeczy zgodnie z art. 140 k.c. Natomiast § 20 Regulaminu (chowanie i ekshumacja zwłok) dodatkowo narusza art. 15 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, wprowadzając obowiązek uzyskania zgody zarządcy cmentarza na wykonanie ekshumacji.

Zdaniem skarżącego wadliwe są także przepisy § 8 ust. 1 lit. d i f Regulaminu (zakaz wyrzucania śmieci w miejscach do tego nie przeznaczonych, zakaz spożywania środków odurzających na terenie cmentarzy), gdyż dotyczą one materii już uregulowanych w ustawach, tj. art. 145 kodeksu wykroczeń oraz art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Natomiast obowiązki nałożone na dysponentów grobów w § 13 Regulaminu (utrzymania porządku i czystości, zabezpieczenia nagrobka) powinny być uregulowane w umowie zgodnie z zasadą swobody umów określoną w art. 353<sup>1</sup> k.c., stanowią bowiem element stosunku cywilnoprawnego, a nie publicznoprawnego. Organ przekroczył zatem swoje kompetencje wynikające z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Regulacje zawarte w § 26, § 29 ust. 5-7, § 31 i § 32 Regulaminu, które określają obowiązki wykonawców prac kamieniarskich i robót budowlanych wkraczają z kolei w sferę uprawnień zarządcy cmentarza, co skutkuje naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Na rozprawie w dniu 26 lutego 2026 r. skarżący Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności całej uchwały, z uwagi na zakres naruszeń.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi.

Zdaniem organu § 2 Regulaminu ma charakter informacyjny, nie normatywny, stwierdza jedynie fakt wynikający z dokumentów geodezyjnych i ewidencyjnych, nie powierza zarządu, a jedynie wskazuje podmiot wykonujący czynności faktyczne i organizacyjne na terenie cmentarza powierzone przez Prezydenta Miasta, a nie Radę Miasta. Uchwała nie narusza art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach – to prezydent wykonuje zarząd, a regulamin nie zmienia tego stanu, traktując ZIM jako jednostkę administrującą. W ocenie organu regulamin porządkowy może powtarzać zakazy ustawowe, doprecyzowując normy porządkowe adresowane do użytkowników obiektu, a także zaostrzać standardy porządkowe na terenie obiektu użyteczności publicznej. Zakazy te pełnią funkcję informacyjną, porządkową, prewencyjną, nie nakładając sankcji. Regulowanie godzin wykonywania prac, sposobu zabezpieczenia terenu robót, ograniczeń wjazdu pojazdów, zakazu kolizji z ceremoniami pogrzebowymi to typowe, w ocenie organu, i konieczne elementy regulaminów cmentarnych, nie ingerujące w stosunki cywilnoprawne, lecz w sferę porządku i bezpieczeństwa. Regulamin może zatem ustalać zasady wykonywania prac na terenie obiektu. Brak jest zatem podstaw do uznania przepisów § 8 ust. 1 pkt d i f, § 8 ust. 2, § 14, § 15, § 16, § 29-32 Regulaminu za wadliwe. Regulamin nie rozstrzyga o własności grobów, lecz ustanawia obowiązek porządkowy utrzymywania czystości, który nie ma charakteru cywilnoprawnego, lecz porządkowy i dotyczy ładu publicznego, bezpieczeństwa, utrzymania estetyki obiektu publicznego. Wbrew zarzutom skargi zakazy dotyczące wjazdu pojazdów i ograniczenia ruchu mieszczą się w ramach zasad korzystania z cmentarza, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i są stosowane w regulaminach cmentarzy w całej Polsce. Regulamin nie ustanawia obowiązku uzyskania zgody zarządcy na ekshumację, lecz wskazuje na konieczność działania za wiedzą i zgodą zarządcy zgodnie z ustawą. Jest to odesłanie do obowiązujących procedur, a nie ustanowienie nowego obowiązku. Przepis ma charakter organizacyjny, tj. ułatwia wykonanie obowiązków wynikających z ustawy, nie zmieniając ich. Zarzut wadliwości § 20 i § 21 Regulaminu należy uznać za niezasadny. Zapisy § 12 i § 34 Regulaminu dotyczące odpowiedzialności zarządcy pełnią funkcję informacyjną, porządkową, prewencyjną. Nie wyłączają odpowiedzialności cywilnej wynikającej z kodeksu cywilnego, lecz jedynie wskazują, że administrator nie odpowiada za zdarzenia, za które co do zasady odpowiedzialności nie ponosi (działanie sił przyrody, wandalizm osób trzecich).

## **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna.

Kontrolowana uchwała Rady Miejskiej w Słupsku wraz z załącznikiem normuje regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych w Słupsku.

Została ona podjęta w oparciu o przepis art. 7 ust.1 pkt 13 , art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( tj. Dz.U. z 2024 r., poz.1465 ze zm., dalej jako „u.s.g.”)

Przepis art. 7 ust.1 pkt 13 u.s.g. stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ( ...) cmentarzy gminnych.

Zgodnie natomiast z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

W myśl art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zaskarżona uchwała jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego.

Stwierdzić w tym miejscu trzeba, że w świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g. 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 sądownoadministracyjnym 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 ( por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2021 r. sygn. akt: III SA/Wr 645/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako „CBOSA”).

Wskazać także należy, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" ( tj. Dz.U. z 2016 r., poz.283 ze zm. , dalej zwane „Zasadami”) stanowi w § 143, że do projektów aktów prawa

miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

W § 3 ust. 2 Zasad postanowiono, że w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Z kolei w § 4 ust. 1 Zasad wskazano, że ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach.

Należy zgodzić się ze skarżącym, że akt prawa miejscowego nie może przekraczać delegacji ustawowej do jego wydania, przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw. Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela argumentację skargi, aprobuje stanowisko skarżącego Prokuratora co do konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Odnosząc się do poszczególnych postanowień Regulaminu stwierdzić należy, że postanowienia § 2 Regulaminu są wadliwe. O tym, czyją własnością jest dany obiekt nie mogą decydować przepisy prawa miejscowego, które to przepisy - co należy podkreślić - nie powinny być pozbawione charakteru normatywnego. Zatem postanowienie, że wymienione w omawianym przepisie cmentarze stanowią mienie Miasta Słupska, nie powinno znaleźć się w treści omawianego aktu normatywnego. Przepis ten w sposób istotny narusza prawo.

Postanowienie § 2 Regulaminu, że cmentarze zarządzane są przez Zarząd Infrastruktury Miejskiej w Słupsku sprzeczne jest z postanowieniami art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych ( tj. Dz.U. z 2024 r., poz.576 ze zm.), który stanowi, że utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Naruszenie to ma charakter istotny. Przepisy omawianego Regulaminu w sposób niedopuszczalny wkraczają w materię uregulowaną już innym aktem prawnym i to wyższego rzędu – ustawą, odmiennie niż ustawa określając podmiot zarządzający cmentarzami.

W tej sytuacji uznać należy, że także inne postanowienia Regulaminu, odnoszące się do Zarządu Infrastruktury Miejskiej w Słupsku, czy też do „zarządcy”, przez którego – w świetle postanowień § 2 Regulaminu – należy uznać wymieniony podmiot, istotnie naruszają prawo. Są to następujące postanowienia Regulaminu:

§ 2 zd. 2 ( „W przypadkach szczególnie istotnych zarządca umożliwi zorganizowanie pogrzebu w innych godzinach”),

§ 8 ust. 2 lit. a, b, c, d ( dotyczące zakazu dokonywania określonych czynności bez zgody Zarządcy Cmentarza) ,

§ 10 ust. 1 ( ustanawiające obowiązek stosowania się do zaleceń i informacji Zarządcy Cmentarza ),

§10 ust. 2 zd. 2 ( dotyczący możliwości zamknięcia cmentarza),

§11 ( dotyczący miejsc grzebalnych),

§12 ( zwalniający Zarządcę z odpowiedzialności za zniszczenia i szkody) ,

§14 ( dotyczący zagospodarowywania przejść między grobami),

§15 (normujący obowiązek dysponenta grobu w przypadku niewłaściwego zagospodarowania terenu wokół grobu),

§16 ( normujący możliwość przekształcenia grobu ziemnego w murowany),

§ 20 ( dotyczący chowania zwłok i ekshumacji ) ,

§ 21 ( stanowiący o zwrocie części opłaty w przypadku ekshumacji przed upływem dwudziestoletniego użytkowania grobu) ,

§ 25 zd. 2 ( zwalniający Zarządcę z obowiązku ustalania prawa do dysponowania miejscem grzebalnym ) ,

§ 26 ( statuujący obowiązek uzyskania zezwolenia Zarządcy na wykonanie prac na terenie cmentarza),

§ 27 ( statuujący warunki uzyskania pisemnej zgody Zarządcy na prace kamieniarskie i uprawnienia Zarządcy w przypadku jej braku ) ,

§ 28 ( dotyczący zezwoleń na wykonanie prac - choć nie wymieniono w nim wprost Zarządcy , zgodnie z § 27 Regulaminu to Zarządca wydaje takie zezwolenia),

§ 29 ust. 1, 2, 3, 4 – podobnie jak w § 28 – dotyczy zezwolenia i zakresu wykonywania prac, które to zezwolenie wydaje Zarządca),

§ 30 ( dotyczący zgody Zarządcy na poruszanie się pojazdami mechanicznymi po alejkach cmentarnych ) ,

§ 32 ( określający obowiązek zgłoszenia zakończenia prac w celu ich odbioru) ,

§ 34 ( zwalniający Zarządcę z odpowiedzialności za prace będące przedmiotem umowy między zlecającym a wykonawcą).

Choć z odpowiedzi na skargę wynika, że wyżej opisane postanowienia Regulaminu nie miały określać podmiotu zarządzającego cmentarzami w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a administratora cmentarzy, nie zmienia to faktu, że postanowienia te w sposób istotny naruszają prawo. Użycie sformułowania

„cmentarze zarządzane są przez Zarząd Infrastruktury Miejskiej” sprawia, że postanowienia te są niejasne i mogą wprowadzać w błąd co do podmiotów zarządzających i administrujących cmentarzami. Orzecznictwo sądowoadministracyjne jednolicie przy tym przyjmuje, że wadliwe jest wskazywanie przez organ stanowiący gminy zarządcy (administratora) cmentarza. Do wyłącznej kompetencji właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) należy, czy będą oni wykonywali zarząd nad cmentarzem samodzielnie, czy przez administratora, kto będzie administratorem i jaki zakres uprawnień zostanie mu powierzony. Uprawnionym do wyznaczania administratora cmentarza komunalnego jest organ wykonawczy, a nie organ stanowiący gminy (por. wyrok NSA z 14 września 2018 r. sygn. akt II OSK 2263/16, z dnia 5 września 2023 r. sygn. akt III OSK 952/22, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2023 r. sygn. akt IV SA/Po 420/23 oraz z dnia 14 kwietnia 2023 r. sygn. akt IV SA/Po 165/23, publ. w CBOSA).

Należy zgodzić się ze skarżącym, że postanowienia § 8 ust.1 lit. d Regulaminu w sposób istotny naruszają prawo, bowiem zabraniając wyrzucania śmieci w miejscach do tego nieprzeznaczonych wkraczają w sferę unormowaną art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 734).

Wadliwe są także postanowienia § 8 ust.1 lit. f Regulaminu, dotyczące zakazu spożywania środków odurzających, bowiem kwestia ta została unormowana w art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 1939 ze zm.)

Postanowienia §13 Regulaminu, określające obowiązek utrzymania czystości i porządku na grobie i w jego otoczeniu oraz zabezpieczenia i ubezpieczenia elementów nagrobka wykraczają poza zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Umowy dotyczące miejsc grzebalnych mają charakter cywilnoprawny, wobec czego kwestie te nie mogą być normowane w akcie prawa miejscowego.

Przepis § 20 Regulaminu wprowadza obowiązek uzyskania zgody zarządcy cmentarza na wykonanie ekshumacji, w sposób istotny naruszając postanowienia art. 15 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, który takiego obowiązku nie przewiduje.

Nadmienić także należy, że zaskarżony Regulamin nie zachowuje ciągłości numeracji, bowiem po § 32 następuje § 34. Jest to sprzeczne z postanowieniami § 57 ust.1 Zasad, który wymaga dochowania ciągłości numeracji jednostek redakcyjnych.

Omówione postanowienia Regulaminu w sposób istotny naruszają wskazane przepisy prawa.

Należy dodać, że akt prawa miejscowego jest aktem o charakterze normatywnym, zatem nie powinny się w nim znajdować postanowienia informacyjne. Informacje takie jak np. o właścicielu cmentarza czy o godzinach otwarcia biura zarządcy cmentarza mogą być dostępne na tablicach informacyjnych czy też na stronach internetowych.

Rozpoznając niniejszą skargę Sąd dokonał oceny legalności całego aktu, nie zaś jedynie zakwestionowanych przez skarżącego jego jednostek redakcyjnych. Kontrola ta doprowadziła Sąd do przekonania, że konieczne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały wraz z załącznikiem, z uwagi na skalę istotnych naruszeń prawa.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2026 r., poz. 143), nie podzielając stanowiska organu zajętego w odpowiedzi na skargę, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały wraz z załącznikiem.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność

*[Handwritten signature]*  
Sekretarz Sądowy