Protokół Nr 16/26

z posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji odbytej w dniu 29.07.2026 r.

W posiedzeniu uczestniczyli członkowie Komisji, Pani Malwina Andrusiak- Zastępca Wójta Gminy i Pani Dominika Sobczak-inspektor ds. budownictwa; zgodnie z listą obecności. Lista stanowi załącznik do protokołu.

Porządek posiedzenia;

1. **Zaopiniowanie projektu uchwały w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy**

Zastępca Wójta Gminy –omówiła zarzuty Prokuratury Rejonowej wobec uchwały Nr XV/158/25 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 29 kwietnia 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski w zakresie ust.4, 7 i 8 pkt.1,2,3 i 9 oraz ust. 9,11,20,22,27 i 28 załącznika do uchwały.

Odpis skargi stanowi załącznik do protokołu.

Członkowie Komisji jednogłośnie pozytywnie zaopiniowali przekazanie skargi do WSA w Bydgoszczy wraz z odpowiedzią na skargę- wniesioną Przez Prokuraturę Rejonową w Aleksandrowie Kujawskim z dnia 06.07.2026 r. na uchwałę Nr XV/158/25 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 29 kwietnia 2025 r. zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski.

Komisja jednogłośnie pozytywnie zaopiniowała projekt uchwały.

Projekt uchwały w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy wraz z odpowiedzią na skargę stanowi załącznik do protokołu.

Protokołowała

Beata Kostrzewska

Przewodniczący Komisji

Damian Kozłowski

Lista obecności

na posiedzeniu w dniu 29 lipca 2026 r.

Komisji Skarg, Wniosków i Petycji

Lp.	Imię i nazwisko	funkcja	podpis
1.	Damian Kozłowski	Przewodniczący	
2.	Alicja Cichocka	Zastępca przewodniczącego	
3.	Grzegorz Karasiński	Członek	
4.	Piotr Kaszubski	Członek	
5.	Andrzej Olszewski	Wójt	
6.	Malwina Andrusiak	Zastępca Wójta	
7.	Arkadiusz Świątkowski	Sekretarz	
8.	Marek Buczko	Skarbnik	
9.	Dominika Sobczak	Wydział Planowania	

Projekt

z dnia 21 lipca 2026 r.
Zatwierdzony przez .....

UCHWAŁA NR .....
RADY GMINY ALEKSANDRÓW KUJAWSKI

z dnia ..... 2026 r.

w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy wraz z odpowiedzią na skargę

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 622) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.[1)]) Rada Gminy Aleksandrów Kujawski uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę Prokuratura Prokuratury Rejonowej w Aleksandrowie Kujawskim z dnia 06.07.2026 r. (data wpływu 13.07.2026 r.) na uchwałę nr XV/158/25 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 29 kwietnia 2025 r. zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2025 r. Poz.2438).

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się Wójta Gminy Aleksandrów Kujawski:

1) do przekazania skargi, o której mowa w § 1 wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy;
2) do reprezentowania Rady Gminy Aleksandrów Kujawski przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Bydgoszczy z prawem do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania rady.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Aleksandrów Kujawski.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Grzegorz Kwiatkowski

RADCA PRAWNY
Marcin Brzdęk

[1)] Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2025 r. poz. 1882 oraz z 2026 r. poz. 846.

Załącznik do uchwały nr .....
Rady Gminy Aleksandrów Kujawski
z dnia.....2026 r.

Aleksandrów Kujawski, dnia ..... 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz

Skarżący: **Prokurator Prokuratury Rejonowej**
w Aleksandrowie Kujawskim
ul. Narutowicza 16
87-700 Aleksandrów Kujawski

Zaskarżony organ: **Rada Gminy Aleksandrów Kujawski**
ul. Juliusza Słowackiego 12
87-700 Aleksandrów Kujawski

Dotyczy: **Uchwały nr XV/158/25**
Rady Gminy Aleksandrów Kujawski
z dnia 29 kwietnia 2025 r.

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.) „dalej p.p.s.a" w imieniu Rady Gminy Aleksandrów Kujawski przekazuje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Aleksandrowie Kujawskim z dnia 06 lipca 2026 r. (data wpływu 13 lipca 2026 r.) na uchwałę nr XV/158/25 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 29 kwietnia 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2025 r. Poz. 2438) w części- w zakresie ust. 4 , 7 i 8 pkt 1,2,3 i 9 oraz ust.9, 11, 20, 22,27 i 28 załącznika do ww. uchwały tj. regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski i wraz z odpowiedzią na nią wnosząc o:

1) **uwzględnienie skargi w całości.**

Uzasadnienie

Stan faktyczny:

Ze względu na potrzebę ustalenia regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele Rada Gminy Aleksandrów Kujawski podjęła uchwałę nr XIII/144/25 z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2025 r. Poz. 1062). W wyniku kontroli Wydziału Nadzoru i Kontroli Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego dokonano zmiany w/w uchwały podejmując uchwałę nr XV/158/25 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 29 kwietnia 2025 r. zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2025 r. Poz. 2438). Należy podkreślić, iż organ kontroli sprawdzając zmianę przedmiotowej uchwały (po wcześniejszym zaprezentowaniu swoich uwag

do uchwały zmienianej) nie stwierdził żadnych dodatkowych uchybień i naruszeń prawa w zakresie treści zakwestionowanej w przedmiotowej skardze Prokuratora, uchwała została opublikowana i obowiązywała od tego czasu jako prawo miejscowe. Ponadto, zdaniem tut. organu wprowadzenie takich zapisów do regulaminu miało na celu przypomnienie społeczeństwu ogólnych zasada i wytycznych, oraz praktycznych informacji, związanych z korzystania z cmentarza komunalnego, które zostały uregulowane w wielu aktach prawnych. Celem przedmiotowego regulaminu było wskazanie najważniejszych zasad w jednym dokumencie, ze względu na to, iż w rzeczywistości wielu korzystających z cmentarza nie zna ogólnie ustalonych norm prawnych, a osobo je znającym dobrze jest, a na pewno nie zaszkodzi, je powtarzać i utrwalać. Jednocześnie Rada Gminy nie chciała w regulaminie wskazywać przepisów prawa poszczególnych ustaw, ani ich cytować, chociaż ma wiedzę i świadomość, że w swoich aktach prawa miejscowego nie powinna powtarzać uregulowań ustawowych, regulować ich odmiennie i funkcjonować w ramach przyznanych kompetencji. Jednak takie sformułowanie regulaminu korzystania z cmentarza jak w zaskarżonej uchwale miało na celu zapewnienie porządku na terenie cmentarza z poszanowaniem powagi i szacunku wymaganego dla tegoż szczególnego rodzaju miejsca o charakterze publicznym o specjalnym przeznaczeniu.

Zarzuty zawarte w skardze:

Na podstawie art. 57§ 1 pkt 3 p.p.s.a. zaskarżonej uchwale Prokurator Prokuratury Rejonowej w Aleksandrowie Kujawskim zarzucił istotne naruszenie art 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997.78.483 z dnia 1997.07.16), art. 40 ust. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2026.662 t.j. z dnia 2026.05.21)-zwanej dalej:u.s.g. oraz art. 2 ust.1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U.2025.1590 t.j z dnia 2025.11.21)-zwanej dalej: u.c.c.z. polegającym na przekroczeniu delegacji ustawowej poprzez:

a) wskazanie w ust. 4 zakazu przebywania na terenie cmentarza, poza godzinami w których pozostaje on udostępniony, podczas gdy przepis art. 2 ust.1 u.c.c.z. nie upoważnia do wprowadzenia ograniczeń dostępu do cmentarzy w określonych godzinach;

b) wskazanie w ust.7 obowiązku zachowania ciszy, powagi i szacunku należytego zmarłym przez osoby przebywające na terenie cmentarza, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej, w art. 51§ 1 Ustawy z dnia 20 maja 1971 r.-Kodeks wykroczeń (Dz.U.2025.734 t.j. z dnia 2025.06.04)-zwanej dalej: k.w.;

c) wskazanie w ust. 8 pkt 1 zakazu przebywania na terenie cmentarza osób w stanie nietrzeźwości, w stanie wskazującym na spożycie alkoholu, bądź pod wpływem środków odurzających, podczas gdy przepis art. 2 ust.1 u.c.c.z. nie upoważnia do wprowadzenia ograniczeń dostępu do cmentarzy dla określonych osób, zaś użyte pojęcie „ w stanie nietrzeźwości" jest pojęciem nieprecyzyjnym i nie zostało zdefiniowane, nie wiadomo czy chodzi o określoną zawartość alkoholu w organizmie, czy też o widoczne objawy u danej osoby po spożyciu alkoholu;

d) wskazanie w ust. 8 pkt 2 zakazu wprowadzenia na terenach cmentarza psów i innych zwierząt (za wyjątkiem osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy psa asystującego, które pozostają z tego zakazu zwolnione), podczas gdy materia ta winna zostać określona w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalonym na podstawie art. 4 ust.1 Ustawy z dnia 31 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2025.733 t.j. z dnia 2025.06.04)-zwanej dalej: u,u.c.p.g.:

e) wskazanie w ust. 8 pkt 3 zakazu zaśmiecania cmentarza, jak również składowania odpadów poza pojemnikami do tego przeznaczonymi, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej, tj. art. 145§1 k,w,;

f) wskazanie w ust. 8 pkt 9 zakazu niszczenia lub uszkadzania infrastruktury cmentarza, zieleni, podczas gdy materia ta została uregulowana w innych aktach prawnych o randze ustawowej, tj. art 144§ 1 i 2 k.w., art 124§ 1 k.w. oraz art. 288§1 i art. 262§ 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. -Kodeks karny (Dz.U.2025.383 t.j. z dnia 2025.03.26)zwanej dalej:k.k;

g) wskazanie w ust. 9 obowiązku porządkowania i pielęgnacji grobów, ich bezpośredniego otoczenia, jak również utrzymanie należytego stanu, w tym technicznego, podczas gdy przepis art. 2 ust. 1 u.c.c.z. nie upoważnia do nałożenia takiego obowiązku;

h) wprowadzenie do uchwały przepisów o charakterze informacyjnym, a i nie normatywnym poprzez wskazanie w ust. 11, że uszkodzenia nagrobków lub innych elementów urządzenia grobu oraz przypadki kradzieży, należy zgłaszać do właściwych organów, zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego;

i) wskazanie w ust.20 zasad wykonywania prac na terenie cmentarza, w tym w dniach od poniedziałku do piątku, za wyjątkiem dni ustawowo wolnych od pracy w godzinach od 7.00 do 15.00, podczas gdy przepis art. 2 ust.1 u.c.c.z. nie upoważnia do określenia zasad świadczenia usług kamieniarsko-budowlanych oraz wykonywania prac w określonych godzinach;

j) wskazanie w ust. 22 obowiązku uprzątnięcia po zakończeniu prac miejsca prowadzenia prac, przywrócenia stanu poprzedniego w niezbędnym zakresie, jak również do wywozu gruzu, urobku powstałego przy wykonaniu prac oraz innych pozostałości prowadzonych prac, poza teren cmentarza komunalnego, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej, tj. art.59a ust. 2 pkt 5 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.-Prawo budowlane (Dz.U.2026.524 t.j. z dnia 2026.04.16);

k) wprowadzenie do uchwały przepisów o charakterze informacyjnym, a nie normatywnym poprzez wskazanie w ust.27, że cennik opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele i udostępnienia miejsca do pochówku określa odrębna uchwała Rady Gminy Aleksandrów Kujawski;

l) wprowadzenie do uchwały przepisów o charakterze informacyjnym, a nie normatywnym poprzez wskazanie w ust. 28, że cennik opłat, o którym mowa w punkcie 27 dostępny jest u zarządcy cmentarza.

Rada Gminy w Aleksandrowie Kujawskim odnosząc się do swojego stanowiska w sprawie przedstawionego na wstępie i motywów decyzji co do treści uchwały zgadza się z zarzutami podniesionymi przez Prokuratora w jego skardze, w związku z tym wnosi o jej uwzględnienie w całości.

W tym stanie rzeczy wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. Odpis odpowiedzi na skargę

2. Skarga na uchwałę nr XV/158/25 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 29 kwietnia 2025 r. zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski.

3. Uchwała nr XV/158/25 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 29 kwietnia 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2025 r. Poz. 2438)

4. Uchwała nr XIII/144/25 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2025 r. Poz. 1062)

PROKURATURA REJONOWA
W ALEKSANDROWIE KUJAWSKIM
ul. Gabriela Narutowicza 16
87-700 ALEKSANDRÓW KUJAWSKI
Tel. 54 2376250 FAX: 54 2376260
e-mail: biuro.podawcze.praku@prokuratura.gov.pl

Sygn. akt 4077-0.Pa.44.2025

Aleksandrów Kujawski, dnia 6 lipca 2026 r.

ODPIS

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy

za pośrednictwem:

Rady Gminy Aleksandrów Kujawski

Skarżący:
Prokurator Rejonowy
w Aleksandrowie Kujawskim
ul. Narutowicza 16
87-700 Aleksandrów Kujawski

Organ administracji publicznej:
Rada Gminy Aleksandrów Kujawski
ul. Słowackiego 12
87-700 Aleksandrów Kujawski

SKARGA

I. Na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 oraz art. 3 § 2 pkt 5 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2026.143 t.j. z dnia 2026.02.09) – zwanej dalej: p.p.s.a.

zaskarżam:

Uchwałę nr XV/158/25 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 29 kwietnia 2025 r. zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski w części – w zakresie ust. 4, 7 i 8 pkt 1, 2, 3 i 9 oraz ust. 9, 11, 20, 22, 27 i 28 załącznika do ww. Uchwały – Regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski.

II. Na podstawie art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a. zaskarżonej uchwale zarzucam istotne naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 z dnia 1997.07.16), art. 40 ust. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2026.662 t.j. z dnia 2026.05.21) – zwanej dalej: u.s.g., oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U.2025.1590 t.j. z dnia 2025.11.21) – zwanej dalej: u.c.c.z. polegającym na przekroczeniu delegacji ustawowej poprzez:

a) wskazanie w ust. 4 zakazu przebywania na terenie cmentarza, poza godzinami w których pozostaje on udostępniony, podczas gdy przepis art. 2 ust. 1 u.c.c.z. nie upoważnia do wprowadzenia ograniczeń dostępu do cmentarzy w określonych godzinach;

b) wskazanie w ust. 7 obowiązku zachowania ciszy, powagi i szacunku należytego zmarłym przez osoby przebywające na terenie cmentarza, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej, tj. w art. 51 § 1 Ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U.2025.734 t.j. z dnia 2025.06.04) – zwanej dalej: k.w.;

c) wskazanie w ust. 8 pkt 1 zakazu przebywania na terenie cmentarza osób w stanie nietrzeźwości, w stanie wskazującym na spożycie alkoholu, bądź pod wpływem środków odurzających, podczas gdy przepis art. 2 ust. 1 u.c.c.z. nie upoważnia do wprowadzenia ograniczeń dostępu do cmentarzy dla określonych osób, zaś użyte pojęcie "w stanie nietrzeźwości" jest pojęciem nieprecyzyjnym i nie zostało zdefiniowane, nie wiadomo, czy chodzi o określoną zawartość alkoholu w organizmie, czy też o widoczne objawy u danej osoby po spożyciu alkoholu;

d) wskazanie w ust. 8 pkt 2 zakazu wprowadzania na teren cmentarza psów i innych zwierząt (za wyjątkiem osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy psa asystującego, które pozostają z tego zakazu zwolnione), podczas gdy materia ta winna zostać określona w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalonym na podstawie art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 13 września I996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2025.733 t.j. z dnia 2025.06.04) – zwanej dalej: u.u.c.p.g.;

e) wskazanie w ust. 8 pkt 3 zakazu zaśmiecania cmentarza, jak również składowania odpadów poza pojemnikami do tego przeznaczonymi, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej, tj. art. 145 § 1 k.w.;

f) wskazanie w ust. 8 pkt 9 zakazu niszczenia lub uszkadzania infrastruktury cmentarza, zieleni, podczas gdy materia ta została uregulowana w innych aktach prawnych o randze ustawowej, tj. art. 144 § 1 i 2 k.w., art. 124 § 1 k.w. oraz art. 288 § 1 i art. 262 § 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U.2025.383 t.j. z dnia 2025.03.26) – zwanej dalej: k.k.;

g) wskazanie w ust. 9 obowiązku porządkowania i pielęgnacji grobów, ich bezpośredniego otoczenia, jak również utrzymanie należytego stanu, w tym

technicznego, podczas gdy przepis art. 2 ust. 1 u.c.c.z. nie upoważnia do nałożenia takiego obowiązku;

h) wprowadzenie do uchwały przepisów o charakterze informacyjnym, a nie normatywnym poprzez wskazanie w ust. 11, że uszkodzenia nagrobków lub innych elementów urządzenia grobu oraz przypadki kradzieży, należy zgłaszać do właściwych organów, zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego;

i) wskazanie w ust. 20 zasad wykonywania prac na terenie cmentarza, w tym w dniach od poniedziałku do piątku, za wyjątkiem dni ustawowo wolnych od pracy, w godzinach od 7:00 do 15:00, podczas gdy przepis art. 2 ust. 1 u.c.c.z. nie upoważnia do określenia zasad świadczenia usług kamieniarsko – budowlanych oraz wykonywania prac w określonych godzinach;

j) wskazanie w ust. 22 obowiązku uprzątnięcia po zakończeniu prac miejsca prowadzenia prac, przywrócenia stanu poprzedniego w niezbędnym zakresie, jak również do wywozu gruzu, urobku powstałego przy wykonywaniu prac oraz innych pozostałości prowadzonych prac, poza teren cmentarza komunalnego, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej, tj. art. 59a ust. 2 pkt 5 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U.2026.524 t.j. z dnia 2026.04.16);

k) wprowadzenie do uchwały przepisów o charakterze informacyjnym, a nie normatywnym poprzez wskazanie w ust. 27, że cennik opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele i udostępnienia miejsca do pochówku określa odrębna uchwała Rady Gminy Aleksandrów Kujawski;

l) wprowadzenie do uchwały przepisów o charakterze informacyjnym, a nie normatywnym poprzez wskazanie w ust. 28, że cennik opłat, o którym mowa w punkcie 27 dostępny jest u zarządcy cmentarza.

III. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części – w zakresie ust. 4, 7 i 8 pkt 1, 2, 3 i 9 oraz ust. 9, 11, 20, 22, 27 i 28 załącznika do ww. Uchwały – Regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski.

IV. Na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. wnoszę o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym.

UZASADNIENIE:

Rady Gminy Aleksandrów Kujawski w dniu 29 kwietnia 2024 roku podjęła uchwałę nr XV/158/25 zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele, gmina Aleksandrów Kujawski.

Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 9 maja 2025 r. (Dz. U. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2025 r., Poz. 2438) i nie była przedmiotem orzeczenia Sądu Administracyjnego.

Jako podstawę prawną podjęcia powyższej uchwały powołano art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym – zwanej dalej: u.s.g. oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Zgodnie z art. 3 § 1 p.p.s.a. sądu administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola ta obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.).

Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 u.s.g. Regulamin cmentarza komunalnego określa bowiem zasady i tryb korzystania z cmentarza jako obiektu użyteczności publicznej, użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" określa kompetencję organu gminy do formułowania norm abstrakcyjnych i generalnych ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich. Oznacza to w konsekwencji także uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania z cmentarza komunalnego (wyrok WSA w Poznaniu z 17 kwietnia 2024 r., sygn. IV SA/Po 173/24). Tym samym akt ten podlega ocenie w świetle art. 91 ust. 1 u.s.g., stąd ustalenie w jego treści regulacji sprzecznych z prawem skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę jednostki samorządu terytorialnego stwierdza jej nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Tym przepisem szczególnym jest art. 94 ust. 1 u.s.g., który z kolei stanowi, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1 albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. wskazując konsekwencje uznania skargi na akt prawa miejscowego za zasadną nie określa jednocześnie jakiego rodzaju naruszenia powodują tego rodzaju skutek. Z tego względu konieczne jest odwołanie się do przepisów u.s.g. W myśl art. 91 ust. 1 zd. pierwsze tej ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednakże w myśl art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca dzieli zatem naruszenie prawa na nieistotne i istotne, a tylko z ostatnimi wiąże skutek w postaci nieważności uchwały. Jakkolwiek u.s.g. nie definiuje pojęcia „istotnego"

naruszenia prawa, to w praktyce orzeczniczej za „istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał – przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa – może polegać zarówno na wykroczeniu poza delegację ustawową, tj. uregulowaniu kwestii, której nie wskazuje przepis kompetencyjny, modyfikacji normy ustawowej, bądź też jej powtórzeniu. Uchwała rady gminy nie może bowiem regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (wyrok WSA w Łodzi z 8 lutego 2017 r., sygn. III SA/Łd 35/17). Zgodnie z treścią § 137 Rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Dz.U.2026.300 t.j. z dnia 2026.03.10) – stosowanego do aktów prawa miejscowego na mocy § 143, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 1069/12).

Mając na uwadze powyższe wskazać należy w pierwszej kolejności, iż w ust. 4 Regulaminu wprowadzono zakaz przebywania na terenie cmentarza, poza godzinami w których pozostaje on udostępniony. Z kolei w ust. 8 pkt 1 Regulaminu wprowadzono zakaz przebywania w stanie nietrzeźwości, w stanie wskazującym na spożycie alkoholu, bądź pod wpływem środków odurzających. Cmentarz, jako obiekt użyteczności publicznej, jest miejscem powszechnie dostępnym. Dlatego też ograniczenie możliwości przebywania na jego terenie osobom przestrzegającym ładu i porządku publicznego w określonych godzinach lub osobom nietrzeźwym narusza konstytucyjną wolność poruszania się (art. 52 ust. 3 Konstytucji) oraz art. 32 Konstytucji RP przewidujący równość wszystkich wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2023 r. sygn. IV SA/Po 122/23). Ponadto uregulowanie w ust. 8 pkt 1 jest nieprecyzyjne, gdyż brak jest ustawowej definicji "stanu nietrzeźwości", jak również pojęcie to nie zostało zdefiniowane na potrzeby skarżonej uchwały. Z kolei kodeks karny posługuje się pojęciem stan nietrzeźwości (przez który należy rozumieć stan, gdy zawartość alkoholu we krwi przekracza 0,5 promila albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość) wyraźnie dla potrzeb regulacji ruchu drogowego i dotyczy dróg publicznych. Mając zaś na uwadze to, że w Polsce nie obowiązuje prohibicja, a więc nie ma ogólnego zakazu spożywania alkoholu, wprowadzenie zakazu wstępu na cmentarz osobom, które alkohol ten

wcześniej spożyły, ale których zachowanie, uwzględniając nawet szczególny charakter takiego obiektu jakim jest cmentarz, nie budzi zastrzeżeń, jest zbyt nadmiernym ograniczeniem prawa do odwiedzania swoich bliskich na cmentarzu (wyrok WSA W Kielcach z 13 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1133/19).

W ust. 7 Regulaminu wprowadzono obowiązek zachowania ciszy, powagi i szacunku należytego zmarłym przez osoby przebywające na terenie cmentarza. Tymczasem przepis art. 51 § 1 k.w. penalizuje już zakłócanie m.in. spokoju lub porządku publicznego krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem.

W ust. 8 pkt 2 wprowadzono zakaz wprowadzania na teren cmentarza psów i innych zwierząt (za wyjątkiem osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy psa asystującego, które pozostają z tego zakazu zwolnione). Zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g., rada gminy po zasięgnięciu opinii powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala 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. Jeżeli celem organu samorządu terytorialnego było w przedmiotowej sprawie uporządkowanie i udzielenie kompleksowej informacji o obowiązujących użytkowników cmentarza zasadach uznać należy, iż narzędziem takim nie powinna być uchwała podejmowana w oparciu o konkretną normę kompetencyjną, a zamieszczenie przykładowo na terenie cmentarza tablicy informującej zarówno o treści zasad i trybu korzystania wynikającego z uchwały, jak i o obowiązkach i zakazach wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

W ust. 8 pkt 3 Regulaminu wprowadzono zakaz zaśmiecania cmentarza, jak również składowania odpadów poza pojemnikami do tego przeznaczonymi. Zachowanie takie reguluje już przepis art. 145 § 1 k.w., który penalizuje zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsca publicznie dostępnego.

W ust. 8 pkt 9 Regulaminu wprowadzono zakaz niszczenia lub uszkadzania infrastruktury cmentarza, zieleni. Regulacje w tym przedmiocie zawierają już przepisy rangi ustawowej, tj. art. 144 § 1 i 2 k.w., który penalizuje niszczenie lub uszkadzanie na terenach przeznaczonych do użytku publicznego roślinności, art. 124 § 1 k.w. i art. 288 § 1 k.k., które penalizują niszczenie cudzej rzeczy oraz art. 262 § 1 k.k., który penalizuje znieważenie miejsca spoczynku zmarłego.

W ust. 22 Regulaminu wprowadzono nadto obowiązek uprzątnięcia po zakończeniu prac miejsca prowadzenia prac, przywrócenia stanu poprzedniego w niezbędnym zakresie, jak również do wywozu gruzu, urobku powstałego przy wykonywaniu prac oraz innych pozostałości prowadzonych prac, poza teren cmentarza komunalnego. Tymczasem przepis art. 59a ust. 2 pkt 5 Ustawy Prawo budowlane reguluje już kontrolę budowy m.in. poprzez sprawdzenie uporządkowania terenu budowy.

Powyższe regulacje stanowią zatem niedopuszczalne dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi.

W ust. 9 Regulaminu wprowadzono obowiązek dysponenta grobu do porządkowania i pielęgnacji grobów, ich bezpośredniego otoczenia, jak również utrzymanie należytego stanu, w tym technicznego. Sposób sformułowania tej regulacji powoduje, że można ją odczytywać nie tylko jako prawo, ale również jako obowiązek porządkowania i pielęgnacji grobów, skierowany do dysponentów grobów. Tymczasem przepis art. 2 ust. 1 u.c.c.z. nie upoważnia rady gminy do nałożenia takiego obowiązku, podobnie jak art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Przepisy te upoważniają radę gminy wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym cmentarza.

W ust. 20 Regulaminu wprowadzono zasady wykonywania prac na terenie cmentarza, w tym w dniach od poniedziałku do piątku, za wyjątkiem dni ustawowo wolnych od pracy, w godzinach od 7:00 do 15:00. Regulaminy korzystania z cmentarzy powinny tworzyć reguły zachowania kierowane do osób korzystających z cmentarza, tymczasem w ust. 20 Rada sformułowała zakaz wykonywania tychże prac w określonych godzinach skierowany do osób prowadzących prace kamieniarskie, budowlane itp. na terenie cmentarza. Ponadto zakaz wykonywania prac pielęgnacyjnych na grobach, które mogą być wykonywane przez osoby korzystające z cmentarza nie może być zawężony do konkretnych godzin, skoro samo przebywanie na cmentarzu w określonych godzinach także nie może być zakazane poprzez przepisy miejscowe – co uzasadniono wyżej.

W ust. 11 wskazano, że uszkodzenia nagrobków lub innych elementów urządzenia grobu oraz przypadki kradzieży, należy zgłaszać do właściwych organów, zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W ust. 27 wskazano, że cennik opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w miejscowości Rożno-Parcele i udostępnienia miejsca do pochówku określa odrębna uchwała Rady Gminy Aleksandrów Kujawski. Z kolei w ust. 28 wskazano, że cennik opłat, o którym mowa w punkcie 27 dostępny jest u zarządcy cmentarza. Regulacje te mają w istocie charakter informacji, a nie normy prawnej stanowiącej nakaz lub zakaz określonego zachowania się. W aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Norma prawna to usankcjonowana przez państwo dyrektywa postępowania. Racjonalny prawodawca używa przepisów prawnych tylko do wyrażania norm prawnych, będących narzędziem do osiągnięcia założonych celów. Przepisy prawne powinny więc zawierać tylko te wypowiedzi, które służą wyrażaniu norm prawnych. Jak wskazuje się w orzecznictwie, zgodnie z zasadą *lex imperat, non docet*, każde sformułowanie zawarte w części normatywnej aktu prawnego ma charakter reguły zachowania. Jak każdy tekst, tak również tekst prawny, niewątpliwie niesie ze sobą jakieś informacje dla odbiorcy. Skutek ten ma jednak znaczenie wtórne wobec zasadniczej roli tekstu prawnego, jakim jest stanowienie dyrektyw. Funkcją prawa nie jest zatem informowanie, lecz regulowanie.

Końcowo wskazać należy, iż legitymacja skargowa prokuratora znajduje swoje źródło normatywne w treści art. 8 § 1 p.p.s.a. Na mocy przywołanego przepisu ustawodawca

przyznał prokuratorowi uprawnienie zarówno do przyłączenia się do każdego prowadzonego postępowania sądowoadministracyjnego, jak i uprawnienie do jego zainicjowania poprzez złożenie stosownej skargi, o ile tylko – według jego oceny – wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. Ponadto przepis art. 50 § 1 p.p.s.a. uprawnia prokuratora do zaskarżenia niniejszej uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Kierując skargę prokurator nie jest związany żadnym terminem (art. 53 § 3 p.p.s.a.).

Mając na względzie powyższe okoliczności zaskarżenie uchwały w powołanym zakresie jest w pełni uzasadnione. Stwierdzenie nieważności uchwały w części – w zakresie ust. 4, 7 i 8 pkt 1, 2, 3 i 9 oraz ust. 9, 11, 20, 22, 27 i 28 Regulaminu jest niezbędne dla przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem. Jednocześnie wyeliminowanie wskazanych zapisów uchwały nie będzie wpływać na jej integralność, co sprawia, iż może ona w sposób prawidłowy nadal funkcjonować w obrocie prawnym.

Ponadto stwierdzenie nieważności wywiera skutki *ex tunc*, tj. wstecz, od chwili jej podjęcia, podczas gdy jej uchylenie lub zmiana oddziałuje jedynie ex nunc, począwszy od daty uchylenia. Tym samym, stwierdzenie nieważności może mieć znaczenie z punktu widzenia ewentualnych następstw prawnych, jakie uchwała mogła spowodować w okresie poprzedzającym jej uchylenie lub zmianę (wyrok NSA z 29 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1719/11).

W związku z powyższym, wnoszę jak w *petitum* skargi.

Prokurator Prokuratury Rejonowej
Maciej Hałat

Załączniki:
2 odpisy skargi.