



Poznań, dnia 22 grudnia 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.52.2021.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

orzekam

nieważność § 13 ust. 1 w zakresie zwrotu: „odpowiada za wyrządzone przez siebie szkody,” oraz § 13 ust. 6 załącznika do uchwały nr XLII/456/2021 Rady Miejskiej Koła z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Leśnicy - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 listopada 2021 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr XLII/456/2021 w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Leśnicy, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy regulamin stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz.1372 i 1834) oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 26 listopada 2021 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3) oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4). Formułując w uchwale regulamin korzystania z cmentarza komunalnego, Rada Miejska uprawniona była do uregulowania w nim zasad i trybu korzystania z tego cmentarza. Cmentarze bowiem należą

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

do kategorii gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Go 880/16; CBOSA).

Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12; CBOSA).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, regulacje zawarte w § 13 ust. 1 i ust. 6 Regulaminu, w myśl których: „Wykonawca usług świadczonych na cmentarzu komunalnym (...) odpowiada za wyrządzone przez siebie szkody (...)” (ust. 1), „Wykonawca, który nie stosuje się do postanowień Regulaminu lub powoduje swoimi działaniami straty i szkody w mieniu cmentarza i osób trzecich, zobowiązany jest, pod groźbą zakazu wjazdu na teren cmentarza, do: 1) naprawienia wyrządzonej przez siebie szkody; 2) zadośćuczynienia osobie pokrzywdzonej” (ust. 6).

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 672/11; CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż 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 urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona (...) do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”.

Uchwalając regulamin korzystania z cmentarza komunalnego, rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tego obiektu i znajdujących się tam urządzeń, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z cmentarza. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z cmentarza.

Organ nadzoru podkreśla, iż akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać chociażby na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.). Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej, we wszystkich przypadkach wyrządzenia szkody, będą ostatecznie oceniały sądy powszechne w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości).

Kwestionowane regulacje § 13 ust. 1 i ust. 6 Regulaminu, jako wkraczające w materię normowaną ustawowo, nie mieszczą się także w granicach normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g., upoważniającej organy gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Ustalane przez radę gminy w oparciu o ten przepis zasady należy rozumieć jako zbiór podstawowych reguł postępowania dla organu wykonawczego gminy, które powinna cechować pewna doza ogólności (por. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 3307/15; CBOSA). Należy pamiętać, że omawiana kompetencja prawotwórcza rady gminy jest wyjątkiem od zasady, że to do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.), w tym utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych; Dz. U. z 2020 r. poz. 1947). Nie budzi wątpliwości organu nadzoru, że w tak zakreślonych granicach upoważnienia ustawowego, jak i w świetle rozdziału kompetencji wykonawczych i stanowiących organów gminy, nie jest dopuszczalne stanowienie przez radę gminy przepisów prawa miejscowego, które regulowałyby kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotu korzystającego z mienia gminy (cmentarza komunalnego). Jak już to wcześniej podkreślono, odpowiedzialność ta wynika wprost z przepisów rangi ustawowej, w szczególności Kodeksu cywilnego, i może być modyfikowana – w granicach dopuszczonych przez ustawodawcę – jedynie w drodze czynności prawnych.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; CBOSA), przy czym uchybienia te mają charakter istotny, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności obarczonych nimi przepisów prawa miejscowego.

Podsumowując, przepisy § 13 ust. 1 w zakresie zwrotu: „odpowiada za wyrządzone przez siebie szkody” oraz § 13 ust. 6 Regulaminu, zostały wydane przez radę z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g., co rodzi konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska Koła
Burmistrz Miasta Koła

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117