



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 10 czerwca 2015 r.

Poz. 2547

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.145.3.2015.MS1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) Wojewoda Dolnośląski:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Rady Gminy Warta Bolesławiecka Nr V/44/15 z 31 marca 2015 r. o zmianie uchwały w sprawie *Regulaminu cmentarzy komunalnych w gminie Warta Bolesławiecka* w części, tj.:

- § 1 pkt 7 we fragmencie: „(...) i ponoszą pełną odpowiedzialność za wyrządzone szkody(...)”.

#### **UZASADNIENIE**

Na sesji 31 marca 2015 r., działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy Warta Bolesławiecka podjęła uchwałę Nr V/44/15 o zmianie uchwały w sprawie *Regulaminu cmentarzy komunalnych w gminie Warta Bolesławiecka* (dalej: **Uchwała**).

Wypełniając obowiązek wynikający z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wójt Gminy przedłożył Uchwałę Wojewodzie Dolnośląskiemu 7 kwietnia 2015 r., pismo znak: RG.0711.9.2015.

Ocena zgodności Uchwały z obowiązującym porządkiem prawnym doprowadziła do stwierdzenia, że została ona podjęta w części :

- § 1 pkt 7 we fragmencie: „(...) i ponoszą pełną odpowiedzialność za wyrządzone szkody(...)” z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).

Uchwała dokonuje zmian w przyjętej 15 maja 2012 r. uchwale nr XXI/153/12 w sprawie *Regulaminu cmentarzy komunalnych w gminie Warta Bolesławiecka*. Legitymację do tego działania Rada Gminy wywiodła z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy samorządowej, zgodnie z którym: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (...) **zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.**”

Wykorzystując przyznaną delegację Rada Gminy zdecydowała się na uzupełnienie przyjętego w 2012 r. aktu o następujące postanowienie: „Wykonawca robót oraz dysponent grobu zobowiązani są do oznaczenia i zabezpieczenia miejsca wykonywania robót oraz pomników położonych w kwaterach sąsiednich i ponoszą pełną odpowiedzialność za wyrządzone szkody.” Przywołane postanowienie we fragmencie „(...) **i ponoszą pełną odpowiedzialność za wyrządzone szkody(...)**” wymaga orzeczenia o nieważności. Należy bowiem wskazać, że kwestie odpowiedzialności za wyrządzone szkody są materią, która nie mieści się w zakresie przyznanego upoważnienia na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy samorządowej.

Przywołany przepis ustawy samorządowej daje podstawę prawną do stanowienia przez radę gminy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy została na tym gruncie wyposażona w stosunkowo dużą swobodę. Ustawodawca nie ukierunkował w jakikolwiek sposób działalności uchwałodawczej. Nie oznacza to jednak, że Rada Gminy nie jest zobowiązana do respektowania unormowań przyjętych w innych aktach będących źródłem prawa powszechnie obowiązującego. W realiach omawianej sprawy dotyczy to zasad odpowiedzialności adresatów Uchwały za wyrządzone szkody, będące następstwem określonych zachowań. W tym zakresie znajdują bowiem zastosowanie przepisy ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014, poz. 121, ze zm.) a w szczególności przepisy dotyczące czynów niedozwolonych (art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego). Ze względu na to, że w ustawie o randze kodeksu uregulowano te kwestie komplementarnie nie należy tego ponownie normować w akcie prawa miejscowego.

Koniecznym jest również zasygnalizowanie, że samo wskazanie o **ponoszeniu pełnej odpowiedzialności** za wyrządzone szkody przez wykonawcę robót oraz dysponenta grobu w kontekście przepisów Kodeksu cywilnego jest jedynie zgeneralizowaniem problemu. Przepisy prawa cywilnego wprowadzają bowiem pewne rozwiązania wpływające na zakres odpowiedzialności (np. art. 429 Kodeksu cywilnego). Stąd kategorię przesądzenia o odpowiedzialności w Uchwale jest zabiegiem nieprawidłowym. Nie respektuje bowiem wszystkich możliwości cywilnoprawnych.

Z uwagi na to, że kwestie odpowiedzialności zostały unormowane w Kodeksie cywilnym nie powinny być one przedmiotem uchwał przyjmowanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy samorządowej także z dodatkowego względu. W akcie normatywnym nie należy powtarzać regulacji czy rozwiązań ustawowych. Usprawiedliwieniem takiego działania nie może być przyjmowanie funkcji informacyjnej aktu normatywnego, bo on w myśl zasady *Lex imperat, non docet*, takowej nie pełni. Każde sformułowanie zawarte w części normatywnej aktu prawnego ma charakter reguły zachowania. Funkcją prawa nie jest informowanie, lecz regulowanie. Stąd względy praktyczne nie mogą uzasadniać praktyki polegającej na powielaniu w uchwałach organów samorządu postanowień ustaw i rozporządzeń (w tym zakresie trafne uwagi wyrażone w uzasadnieniu do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 12 września 2008 r., sygn. akt II SA/GI 565/08, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Ponadto stosownie do art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Upoważnienie wyrażone w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym precyzyjnie wskazuje zakres merytoryczny aktu rady gminy – zasady i tryb korzystania z określonych obiektów. W obszarze tym nie mieści się kwestia odpowiedzialności, w szczególności cywilnej, za określone działania adresatów aktu. Materia ta bowiem została unormowana kompleksowo na gruncie ustawowym i stąd nie stanowi przedmiotu prawa lokalnego.

Mając na uwadze powyższe, niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:  
T. Smolarz