



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 9 lutego 2023 r.

Poz. 1043

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 15/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 8 lutego 2023 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

w części, uchwały nr LXVII/346/2022 Rady Miasta Golub-Dobrzyń z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarza komunalnego w Golubiu-Dobrzyniu w zakresie:

- 1) § 1 ust. 3 Załącznika do uchwały;
- 2) § 1 ust. 16 i 18 Załącznika do uchwały;
- 3) § 2 ust. 14 i 18 Załącznika do uchwały;
- 4) § 3 pkt 8 Załącznika do uchwały.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr LXVII/346/2022 Rada Miasta Golub-Dobrzyń przyjęła w formie załącznika Regulamin cmentarza komunalnego w Golubiu-Dobrzyniu. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 9 stycznia 2023 r.

Zawiadomieniem z 30 stycznia 2023 r. znak: WNK.DT.IV.4131.2.2023.GM organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi z 3 lutego 2023 r. (znak: WK.0740.2.2023) Burmistrz Golubia-Dobrzynia ustosunkował się do przedstawionych w powyższym zawiadomieniu zarzutów wskazując, że w jego ocenie zastrzeżenia organu nadzoru uznaje za niestanowiące rażących naruszeń, niemniej jednak gdyby Wojewoda Kujawsko-Pomorski uznał, że stanowią one naruszenie zasad legislacji, wnosi o stwierdzenie nieważności uchwały w części. Mając na względzie powyższe, organ nadzoru podtrzymuje stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej: ustawą), w myśl którego organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny, jednak w jego wykładni i stosowaniu należy zwrócić uwagę, że „Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu. Jak wskazał w wyroku z dnia 28 marca 2018 r. sygn. akt: II SA/Go 97/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim „Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. 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. ... Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących.” (rozstrzygnięcie

nadzorcze Nr P.Ii.4131.2.123.2021 Wojewody Podkarpackiego z dnia 27 maja 2021 r.) Wobec tego akt prawa miejscowego (akt normatywny) wprowadza nowe, dodatkowe regulacje i nie jest zbiorem reguł zachowania, które już ustalono w odrębnych przepisach. Uchwałą tego rodzaju można ustalać przeznaczenia mienia gminy oraz powiązane z tym podstawowe zasady wyznaczające zakres powszechnego dostępu (korzystania), w tym np. oznaczenia okresu czasu, przesądzenie o zasadzie odpłatności lub ewentualne procedury (tryb) jego udostępniania.

Mając powyższe na względzie należy zakwestionować zapisy dotyczące zasad odpowiedzialności za powstałe szkody oraz formułowanie sankcji jak w § 1 ust. 16 i 18 oraz § 2 ust. 14 i 18 Regulaminu. W upoważnieniu z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mieści się ustalanie lub modyfikacja zasad odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną, powstałą lub poniesioną na terenie gminnego obiektu użyteczności publicznej (por. wyroki WSA: z 2 września 2010 r., II SA/OI 659/10; z 19 grudnia 2012 r., III SA/Kr 58/12, z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11 - CBOSA). Materia ta została kompleksowo uregulowana w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. „Tym samym należy uznać za niedopuszczalne określenie przez Radę Miasta w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą cmentarza komunalnego, a osobą chcącą korzystać z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi. Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).” „Dodatkowo kwestie odpowiedzialności poszczególnych podmiotów oraz ewentualny obowiązek naprawienia wyrządzonej przez nie szkody, podlega co do zasady ocenie sądów powszechnych, w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej a nie regulacjom organu stanowiącego (§ 19). Podobnie za sprzeczny z prawem uznać należy zapis, zgodnie z którym w przypadku samowolnego wykonania prac, o których mowa (...) przywróceniem stanu pierwotnego terenu zajmie się Administrator Cmentarza na koszt osoby, która dokonała zmian bez wcześniejszego zezwolenia (§ 6 ust. 3).” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 21 kwietnia 2022 r. NK-II.4131.56.2022.KK).

Nieuprawnione jest również powielanie istniejących regulacji ustawowych jak w np. w § 3 pkt 8 Regulaminu przywołano zakaz spożywania napojów alkoholowych, który jest już ustalony „w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów”, stosownie do treści art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 165).

W nawiązaniu do zapisu § 1 ust. 3 Regulaminu należy powołać zarzuty sformułowane w cytowanym rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podlaskiego: „Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na treść § 1 Regulaminu, zgodnie z którym Cmentarze Komunalne w (...) dalej zwane „Cmentarzami” są miejscem pochówku osób zmarłych bez względu na ich narodowość, wyznanie, światopogląd i pochodzenie społeczne. Wskazać należy, że zakaz dyskryminującego traktowania z jakiegokolwiek przyczyny jest prawem każdego człowieka, wyrażonym w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. W tym zakresie, powyższą regulację należy ocenić jako niefortunną, albowiem wyznanie i narodowość to tylko kilka z wielu kryteriów różnicujących”. Należy podkreślić, że kwestionowany zapis uchwały ma charakter zamknięty, a tym samym nie wyczerpuje konstytucyjnego zakazu dyskryminacji.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Miasta Golubia-Dobrzyń podjęła uchwałę nr LXVII/346/2022 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy Konstytucji RP oraz przywołanych ustaw, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, która pozwala na funkcjonowanie uchwały w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Radosław Kempinski
II Wicewojewoda