



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 14 lipca 2025 r.

Poz. 3017

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.209.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 11 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 10 załącznika do uchwały Nr XIX/180/2025 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 12 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych na terenie Gminy Miasta Dębica.

Uzasadnienie

W dniu 12 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Dębicy podjęła uchwałę Nr XIX/180/2025, którą uchwaliła Regulamin Cmentarzy Komunalnych położonych na terenie Gminy Miasta Dębicy. W § 10 załącznika do uchwały określiła zasady odpowiedzialności Burmistrza za szkody.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 13 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576 ze zm.).

Zgodnie art. 7 ust. 1 pkt 13 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy cmentarzy gminnych. Z kolei art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy stanowi, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jak wynika z wypracowanych na tle omawianej problematyki poglądów judykatury, 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. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., aczkolwiek regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane stricte z przepisami porządkowymi (por. wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., I OSK 252/09). Ustanawiając w oparciu o ww. przepis 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 (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., IV SA/Gl 847/14).

Organ nadzoru podkreśla, iż akt prawa miejscowego - akt o charakterze powszechnie obowiązującym - nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Warto w tym miejscu wskazać na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Również kodeks ten odnosi się do odpowiedzialności kontraktowej

(art. 471 i nast.) oraz dopuszczalności jej ograniczania. Regulacja powyższej materii w akcie prawa miejscowego (a tym bardziej jej modyfikacja) nie znajduje uzasadnienia w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10) zarówno gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą cmentarza, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, iż Rada określając w § 10 zasady odpowiedzialności Burmistrza za szkody, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie zaś zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej czy też sankcji za nieprzestrzeganie przyjętych regulaminów.

Podsumowując, brak jest podstaw do wprowadzania zasad odpowiedzialności materialnej za szkody do uchwał podejmowanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. 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).

Wskazać należy, że w tej materii wypowiadały się już sądy administracyjne (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt II SA/Op 270/13, wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 353/12 ; z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 114/12, wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II GSK 453/11).

W tym stanie rzeczy należało stwierdzić nieważność w części przedmiotowej uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru