



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 2 lipca 2015 r.

Poz. 2637

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-3.4131.188.2015.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 26 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, poz. 645, poz. 1318, z 2014 r., poz. 379, poz. 1072)

stwierdzam nieważność

§2 ust. 6 zd. pierwsze i §4 ust. 9 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr IX/51/2015 Rady Gminy Białogard z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych położonych na terenie Gminy Białogard.

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2015 r. Rada Gminy Białogard podjęła uchwałę Nr IX/51/2015 w sprawie ustalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych położonych na terenie Gminy Białogard. Przedmiotowy akt wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 17 czerwca 2015 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały powołano m.in. przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy może na podstawie tej ustawy wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie budzi wobec tego wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego gminy do podjęcia aktu, regulującego tego rodzaju kwestie. Należy jednak podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności, gdy polega ono na tworzeniu prawa miejscowego, winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Rada gminy może zatem tylko tyle, na ile zezwala jej na to przepis zawierający delegację do wydania aktu normatywnego. Zastrzeżenie to, choć oczywiste, wymaga przypomnienia, każde bowiem przekroczenie ram przyznannej kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Przechodząc do oceny legalności uchwały Nr IX/51/2015 Rady Gminy Białogard, w której określono zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów, jakimi są cmentarze komunalne, należy w pierwszej kolejności przywołać dominujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, zgodnie z którym pojęcie "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" oznacza 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). Wnosić stąd należy, że rada gminy uprawniona jest wyłącznie do określenia w stosownej uchwale norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W ramach tak określonych kompetencji nie mieszczą się natomiast postanowienia zawarte w Załączniku Nr 1 do uchwały Nr IX/51/2015 w **§2 ust. 6 zd. pierwsze**, zgodnie z którym *zarządca cmentarza nie odpowiada za szkody na grobach powstałe na skutek klęsk żywiołowych, czynników atmosferycznych, kradzieży i aktów wandalizmu oraz za rzeczy pozostawione bez nadzoru*, a także **§4 ust. 9**, który stanowi, że *wykonawca prac zobowiązany jest do naprawienia wszelkich szkód powstałych w wyniku wykonywanych przez niego prac*. Unormowania te nawiązują bowiem do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.). W ocenie organu nadzoru,

normatywnie zbędne jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego norm przyjętych w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych. Ponadto, cyt. przepisy Regulaminu uchwalonego przez Radę Gminy Białogard nie uwzględniają pewnych rozwiązań przyjętych w Kodeksie cywilnym, w szczególności zaś zasady swobody umów w ujęciu art. 353¹, a ponadto zasady miarkowania wysokości odszkodowania (art. 440 Kc) oraz odpowiedzialności przewidzianej normą art. 434. Nie można także pominąć okoliczności, że o odpowiedzialności odszkodowawczej – w każdym przypadku wyrządzenia szkody – będzie ostatecznie rozstrzygał sąd powszechny, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Dlatego też bezwarunkowe wyłączenie w normie rangi regulaminowej odpowiedzialności zarządców cmentarza za szkody lub rzeczy pozostawione bez dozoru, niezależnie od przyczyny powstania ewentualnej szkody, bądź kategoryczne zobowiązanie wykonawców prac prowadzonych na terenie cmentarza do naprawienia szkód mogą wręcz prowadzić do sprzeczności wspomnianego zapisu regulaminowego z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami Kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie, dokonane przy wydawaniu aktu prawa miejscowego (tak m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 446/14).

Ze względów omówionych powyżej, stwierdzenie nieważności §2 ust. 6 zd. pierwsze oraz §4 ust. 9 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr IX/51/2015 Rady Gminy Białogard z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie *ustalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych położonych na terenie Gminy Białogard*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego.

Wojewoda Zachodniopomorski

Marek Tałasiewicz