



### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

**§ 3 ust. 6, § 4 ust. 3 we fragmencie „i prawa do odszkodowania”, § 9 ust. 1 we fragmencie „ustawy, o których mowa § 1 ust. 1 pkt 1 oraz” oraz § 9 ust. 2 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku nr XXXIX/383/2009 z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko z powodu istotnego naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).**

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2009 r. Rada Miejska w Kłodzku podjęła uchwałę nr XXXIX/383/2009 w sprawie Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 6 lipca 2009 r.

Rada Miejska w Kłodzku w załączniku do przedmiotowej uchwały w § 3 ust. 6 postanowiła, iż: „Administrator nie ponosi odpowiedzialności za szkody powstałe na terenie cmentarza na skutek kradzieży, aktów wandalizmu oraz za rzeczy pozostawione bez nadzoru”. Mocą § 4 ust. 3 Rada postanowiła zaś: „Zieleń na cmentarzach (drzewa, krzewy, trawniki) podlega ochronie przed zniszczeniem. Sadzenie drzew lub krzewów może być dokonywane tylko po uzyskaniu pisemnej zgody od Administratora. Samowolne nasadzenia będą likwidowane bez uprzedzenia i prawa do odszkodowania.”. § 9 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi z kolei, że: „Naruszenie przepisów ustawy oraz naruszenie przepisów niniejszego Regulaminu podlega karze grzywny.”.

Zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego – akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Jedynie ustawa lub czynność prawna (np. umowa) może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania. Rada, wprowadzając do uchwały postanowienie, w przytoczonym powyżej brzmieniu, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Konstytucja RP w art. 87 Konstytucji RP określa źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, którymi są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Dodatkowo, źródłami powszechnie obowiązującego prawa są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Upoważnienie to 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 i nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części, zmieniać prawa ustawodawcy.

Organ stanowiący musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przy-

jęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegoś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)."

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

W ocenie organu nadzoru z taką sytuacją mamy do czynienia w tym konkretnym przypadku. W świetle wyżej cytowanych przepisów, ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Za nieuzasadnione należy także uznać zamieszczanie w aktach prawa miejscowego przepisów dotyczących spraw uregulowanych w sposób kompletny i wyczerpujący w drodze ustawy, a co odnieść należy do regulacji zawartej przez Radę w załączniku do przedmiotowej uchwały w § 9 ust. 1 stanowiącym, iż: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie mają zastosowanie przepisy ustawy, o której mowa w § 1 ust. 1 pkt 1 oraz...”.

Należy zaznaczyć, iż zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urzędzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu. Osoby korzystające z cmentarza komunalnego na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko mają obowiązek przestrzegania przepisów prawa zawartych nie tylko w regulaminie wydanym przez Radę, lecz także w aktach prawnych wyższego rzędu. Ponadto, zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji dotyczącej zakresu odpowiedzialności cywilnej zarówno kontraktowej, jak i deliktowej, stron określonego stosunku prawnego. W ocenie organu nadzoru jedynie ustawa lub czynność prawna (np. umowa) może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania, czy też wyrządzenia szkody.

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określa art. 471 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, ze zmianami), które jednakże mają charakter przepisów względnie obowiązujących (tzn. podlegających modyfikacji w drodze np. umowy). Umowne rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku zobowiązaniowego dopuszcza art. 473 § 1 Kodeksu cywilnego. Zasada ta doznaje jednakże ograniczenia. Mianowicie nieważne jest zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 Kc). Ponadto, zgodnie z art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego postanowienia umowy (w tym postanowienia dotyczące zakresu odpowiedzialności stron umowy) nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Dodatkowo należy wskazać na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania treści stosunków prawnych w przedmiotowym zakresie. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 roku (sygn. akt II SA/Wr 745/06, publik. NZS 2007/4/69): „narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej”.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC