



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2009 r.

NK.II.0911-10/291/09

Rozstrzygnięcie Nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 1, ust. 2, § 5 ust. 9, § 9 ust. 10 uchwały nr XXVII/177/09 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 23 marca 2009 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie z powodu istotnego naruszenia 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 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 marca 2009 r. Rada Miejska w Bardzie podjęła uchwałę nr XXVII/177/09 w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 marca 2009 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż narusza ona w sposób istotny art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uchwała ta w podstawie prawnej wskazuje art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.).

Rada Miejska w Bardzie w **§ 3** przedmiotowej uchwały postanowiła, że: „**1** – Gmina Bardo oraz zarządca cmentarza nie ponoszą odpowiedzialności za szkody na grobach powstałe na skutek klęsk żywiołowych, czynników atmosferycznych, kradzieży i aktów wandalizmu oraz za rzeczy pozostawione bez nadzoru, a także za szkody niewynikające z zaniedbania lub zaniechania. **2.** Zarządca cmentarza nie ponosi odpowiedzialności cywilnej za pracowników innych firm prowadzących roboty na cmentarzu”.

Zgodnie z **§ 5 ust. 9** uchwały „Gdy przed upływem 20 lat od uiszczenia opłaty dokonana zostanie ekshumacja zwłok lub szczątków ludzkich, dysponent tego grobu traci prawo do zwalnianego miejsca grzebalnego, bez wypłaty odszkodowania” **§ 9 ust. 10** uchwały stanowi z kolei, że „Wykonawca prac zobowiązany jest do naprawienia wszelkich szkód powstałych w wyniku wykonywanych prac”.

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.

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. 353¹ 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. Ponadto należy wskazać na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Należy podkreślić, iż 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.”

Zdaniem organu nadzoru, Rada, wprowadzając do uchwały kwestionowane przez organ nadzoru postanowienia, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Konstytucja RP w art. 87 określa źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, którymi są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych 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.

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.

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że, realizując swoją kompetencję, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecnictwie, 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 przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś 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.

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. Innymi słowy, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykroczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu.

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