



NK.II.0911-7/571/09

### 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. 1 w zakresie zdania: „Wykonawca ponosi również odpowiedzialność za szkody powstałe na skutek jego działań i zobowiązany jest do pokrycia kosztów usunięcia tych szkód.” oraz § 5 z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) w zw. z art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.),
- § 7 z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym załącznika do uchwały nr I/242/09 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Dusznikach-Zdroju*.

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju podjęła na sesji w dniu 26 listopada 2009 r. uchwałę nr XLVI/242/09 w sprawie wprowadzenia *Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Dusznikach-Zdroju*.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2009 r.

#### 1.

W § 3 załącznika do przedmiotowej uchwały znalazło się następujące zdanie: „Wykonawca ponosi również odpowiedzialność za szkody powstałe na skutek jego działań i zobowiązany jest do pokrycia kosztów usunięcia tych szkód.”.

W § 5 załącznika do przedmiotowej uchwały czytamy: „Gmina Duszniki-Zdrój nie odpowiada za szkody na grobach niezawinione przez gminę.”.

Jak stanowi 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.”.

Przepis ten daje podstawę prawną do stanowienia przez radę gminy o zasadach i trybie korzystania z cmentarza gminnego, nie daje zaś kompetencji do stanowienia o treści umów cywilnoprawnych zawieranych przez zarządcę cmentarza z osobami fizycznymi.

Zakwestionowane zapisy § 3 i § 5 załącznika do uchwały regulują właśnie takie kwestie, które unormowane powinny zostać w umowie. Zapisy takie godzą nadto w wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego zasadę swobody umów. Należy zgodzić się z poglądem, że rada gminy nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać zarządcę cmentarza gminnego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów w imieniu gminy, jeżeli ustawa wyraźnie takich uprawnień radzie nie przyznaje.

Ponadto należy podkreślić, iż zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej za wyrządzone szkody regulują przepisy Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 415 kc regułą jest odpowiedzialność za wyrządzone szkody na zasadzie winy. Jednakże przepisy Kodeksu cywilnego regulują wyjątki od tej zasady, regulują także sytuacje ponoszenia odpowiedzialności za działania i zaniechania innych osób. Rada Miejska nie była zatem upoważniona do regulowania kwestii odpowiedzialności za wyrządzone szkody w drodze regulaminu korzystania z cmentarza.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „*Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

## 2.

W § 7 załącznika do przedmiotowej uchwały czytamy: „Naruszanie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295, z późn. zm.) oraz naruszanie porządku i spokoju publicznego na terenie cmentarza, zaśmiecanie, niszczenie i uszkodzenie urządzeń i roślinności cmentarnej jest zagrożone odpowiedzialnością karną przewidzianą ustawą oraz w Kodeksie Wykroczeń.”.

Rada gminy (tu Rada Miejska) może wprowadzać odpowiedzialność wyłącznie w postaci kary grzywny na podstawie art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, a więc jedynie w aktach będących przepisami porządkowymi wydanymi na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Postępowanie to toczy się również na podstawie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Uchwała określająca zasady i tryb korzystania z cmentarza komunalnego nie może zawierać własnych przepisów karnych. Podstawą odpowiedzialności w sprawach o wykroczenia jest w tym konkretnym wypadku przepis art. 18 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ponieważ takie przepisy mogą znaleźć się tylko w przepisach porządkowych.

Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 marca 1995 r. sygn. akt IV SA 1511/94 (ONSA 1996/3/137): „Wydając przepisy gminne na podstawie ogólnej kompetencyjnej, określonej w art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.), rada gminy nie może stanowić przepisów karno-administracyjnych; do stanowienia tych przepisów konieczne jest wyraźne upoważnienie ustawowe.”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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