



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 28 czerwca 2018 r.

Poz. 3064

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.139.2018.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 25 czerwca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, poz. 1000)

stwierdzam nieważność

§ 11 ust. 6 załącznika do uchwały Nr XLV/642/2018 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia *Regulaminu cmentarza komunalnego w Koszalinie*.

Uzasadnienie

W dniu 24 maja 2018 r. Rada Miejska w Koszalinie podjęła uchwałę Nr XLV/642/2018 w sprawie przyjęcia *Regulaminu cmentarza komunalnego w Koszalinie*. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 1 czerwca 2018 r. Po dokonaniu analizy treści postanowień tej uchwały organ nadzoru doszedł do przekonania, że przepis §11 ust. 6 załącznika do niej w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołane zostały art. 7 ust. 1 pkt 13 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do treści pierwszego ze wskazanych przepisów do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w sprawach dotyczących cmentarzy gminnych. Zgodnie zaś z drugim unormowaniem organ stanowiący gminy posiada kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W świetle tych regulacji nie budzi wątpliwości uprawnienie Rady Miejskiej w Koszalinie do uchwalenia regulaminu cmentarza komunalnego w Koszalinie, ustalającego sposób korzystania z tego obiektu użyteczności publicznej.

Podkreślenia wymaga, że zarówno uprawnieniem, jak i obowiązkiem gminy jest dbałość o należyty stan gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a do takich niewątpliwie należy cmentarz komunalny zlokalizowany na terenie gminy. Działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może ustalać zasady i tryb korzystania z tych obiektów, w tym formułować normy i zasady prawidłowego postępowania oraz reguły określonego zachowania się podmiotów przebywających na terenach, na których zlokalizowane są gminne obiekty użyteczności publicznej. Organ stanowiący czyni powyższe w drodze wydania aktu prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego, zaliczany jest przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego istotne znaczenie ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej.

¹⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Poczynienie powyższych uwag odnoszących się do zasad, jakimi organ stanowiący gminy winien kierować się przy wydawaniu aktów prawnych, jest konieczne dla prawidłowej oceny legalności uchwały Nr XLV/642/2018. Zdaniem organu nadzoru, omówione wyżej reguły zostały naruszone.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego Rada Miejska w Koszalinie postanowiła bowiem w § 11 ust. 6 załącznika do przedmiotowej uchwały, że *zarządca cmentarza nie ponosi odpowiedzialności za uszkodzenia opasek wokół grobów oraz innych ustawionych przy grobach urządzeń, np. ławek podczas użycia do pochówku miejsc (grobów) sąsiednich.*

Norma kompetencyjna zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniająca Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały, nie upoważnia jej do dowolnego formułowania praw i obowiązków osób korzystających z gminnych obiektów użyteczności publicznej. W szczególności, nie obejmuje umocowania do wprowadzenia do aktów prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną. Niedopuszczalne jest przesądzanie w nich o sprawach ponoszenia odpowiedzialności (w tym o braku odpowiedzialności) w przypadku powstania szkód na mieniu podczas korzystania z cmentarza. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności za szkodę zawarte są bowiem w przepisach art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego²⁾. Nie ma więc podstaw do tego, aby organ gminy w uchwale regulował te sprawy, które zostały już unormowane w aktach wyższego rzędu.

Zaprezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10, zgodnie z którym *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 boiska, 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.* Odnosząc konkluzję z przywołanego orzeczenia na grunt uchwały Nr XLV/642/2018 stwierdzić należy, że Rada Miejska w Koszalinie nie posiada kompetencji do decydowania o stosunkach prawnych pomiędzy zarządcą cmentarza a osobami korzystającymi z tego obiektu, z uwagi na cywilnoprawny charakter tych relacji.

Badając uchwałę Nr XLV/642/2018 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie *przyjęcia Regulaminu cmentarza komunalnego w Koszalinie*, z uwzględnieniem przytoczonych powyżej zasad oceny przepisów prawnych, organ nadzoru stwierdził, że § 11 ust. 6 załącznika do tego aktu w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny. W takiej sytuacji stwierdzenie nieważności tego postanowienia jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Tomasz Hinc

²⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025).