



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 27 grudnia 2021 r.

P-1.4131.397.2021.AB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, poz. 1834)

stwierdzam nieważność

§7 ust. 1 uchwały Nr XXVI/213/21 Rady Gminy Rymań z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie *regulaminu cmentarzy komunalnych w Gminie Rymań*.

Uzasadnienie

W dniu 25 listopada 2021 r. Rada Gminy Rymań podjęła uchwałę Nr XXVI/213/21 w sprawie *regulaminu cmentarzy komunalnych w Gminie Rymań*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 29 listopada 2021 r. W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że w części w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę podjęcia badanej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej*.

Z brzmienia ww. regulacji bezsprzecznie wynika, że podjęta na jej podstawie uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, zaliczane są do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił. Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który wskazuje, że akty prawa miejscowego stanowią one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wnosić stąd

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

trzeba, że organ gminy, wydając akt prawa miejscowego, winien uwzględnić ramy wyznaczonego upoważnienia, zaś każde ich przekroczenie kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa². Co wymaga także zaakcentowania, realizując kompetencję wyływającą z przepisu delegacyjnego, rada gminy nie powinna także powtarzać zapisów znajdujących się w aktach hierarchicznie wyżej usytuowanych, a tym bardziej dokonywać ich modyfikacji.

Analiza treści uchwały Nr XXVI/213/21 prowadzi do wniosku, że we wskazanym na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia zakresie nie spełnia ona ww. wymogów, ze względów omówionych poniżej.

Prawodawca w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznał radzie gminy uprawnienie do określenia zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Użyty we wspomnianym przepisie zwrot: "zasady i tryb korzystania" zawiera kompetencję do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym³.

W ramach tak sformułowanego upoważnienia nie mieści się wobec tego postanowienie zawarte w §7 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym Administrator cmentarza nie ponosi odpowiedzialności za zniszczenia i szkody powstałe w związku z działaniem sił przyrody, kradzieży i aktów wandalizmu". Po pierwsze bowiem, unormowanie to nie odnosi się do sposobu postępowania osób korzystających z cmentarza, po drugie, nawiązuje ono do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w Kodeksie cywilnym⁴. W ocenie organu nadzoru, normatywnie zbędne jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego norm przyjętych w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych. Ponadto, cyt. przepis regulaminu uchwalonego przez Radę Gminy Rymań nie uwzględnia pewnych rozwiązań przyjętych w Kodeksie cywilnym, w szczególności zaś zasady miarkowania wysokości odszkodowania (art. 440 Kc) oraz odpowiedzialności przewidzianej normą art. 434 Kc. Nie można także pominąć okoliczności, że o odpowiedzialności odszkodowawczej – w każdym przypadku wyrządzenia szkody – będzie ostatecznie decydował sąd powszechny, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Dlatego też, rozstrzygnięcie o kwestii odpowiedzialności materialnej bądź jej braku w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego może wręcz prowadzić do sprzeczności postanowienia badanej uchwały z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami Kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie, dokonane przy wydawaniu aktu prawa miejscowego⁵.

² Tak m.in. w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14.

³ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 z późn. zm.).

⁵ Tak m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 446/14.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację, stwierdzenie nieważności §7 ust. 1 uchwały Nr XXVI/213/21 Rady Gminy Rymań z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie *regulaminu cmentarzy komunalnych w Gminie Rymań*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Wojewoda Zachodniopomorski
Zbigniew Bogucki

.....

Otrzymują:

1. Rada Gminy Rymań,
2. a.a.