



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 24 marca 2016 r.

Poz. 1382

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.62.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO**

z dnia 23 marca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym (Dz.U. 2015r., poz.1515; późn.zm.), stwierdzam nieważność § 9 ust. 1, § 15, § 18, § 19 ust. 1 zdanie 2 wraz z pkt 1) – 3), § 20, § 21 i § 22 załącznika nr 1 oraz § 5 ust. 2, ust. 7 i ust. 8 załącznika nr 2 do uchwały nr XIX/138/2016 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 17 lutego 2016r w sprawie ustalenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Gołdap oraz zasad korzystania z Domu Przedpogrzebowego na cmentarzu komunalnym przy ul. Zadumy w Gołdapi.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 29 lutego br., Rada Miejska w Gołdapi, powołując jako podstawę art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2015., poz. 2126; późn.zm.), przyjęła Regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych (załącznik nr 1 do uchwały) wraz z Regulaminem korzystania z Domu Przedpogrzebowego (załącznik nr 2 do uchwały).

W treści zakwestionowanych przepisów Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych, Rada określiła zadania i obowiązki administratora (§ 9 ust. 1 i §15 załącznika nr 1 oraz § 5 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały), postanowiła, iż administrator celem zapewnienia właściwego porządku i funkcjonowania cmentarzy komunalnych, uprawniony jest do pobierania kaucji od przedsiębiorców wykonujących na terenie cmentarza prace kamieniarsko – budowlane, określając wysokość kaucji, zasady jej wnoszenia i zwrotu (§ 18 załącznika nr 1 do uchwały), wskazała dokumenty konieczne do przedłożenia przed przystąpieniem do wykonania usługi pogrzebowej lub roboty kamieniarsko – budowlanej (§ 19 zdanie 2, pkt 1) – 3) załącznika nr 1 do uchwały), określiła czas trwania i zasady realizacji prac kamieniarsko – budowlanych (§ 20 załącznika nr 1 do uchwały). Rada ustaliła także, iż w przypadku nieprzestrzegania przez przedsiębiorcę wykonującego prace kamieniarsko – budowlane przy nagrobkach, postanowień regulaminu, administrator cmentarza wzywa go pisemnie do doprowadzenia terenu do stanu pierwotnego w terminie nie dłuższym niż trzy dni robocze, a w przypadku niezastosowania się do wezwania, ma prawo do wykonania zastępczego na koszt i ryzyko wykonawcy (§ 21 ust. 1 i ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały). Rada przyznała administratorowi prawo do pokrycia kosztów wykonania zastępczego z pobranej od przedsiębiorcy kaucji, postanawiając jednocześnie, iż o wysokości kosztów i potrąconej kwocie administrator powiadamia przedsiębiorcę po rozliczeniu prac.

Ponadto, w treści § 22 załącznika nr 1 do uchwały, Rada ustaliła, iż administrator nie ponosi odpowiedzialności za szkody na grobach powstałe wskutek klęsk żywiołowych, działania czynników atmosferycznych, kradzieży i aktów wandalizmu oraz za rzeczy pozostawione bez nadzoru, a także za szkody niewynikające z zaniedbania lub zaniechania.

W treści załącznika nr 2 do uchwały, w przepisach określających zasady korzystania z domu przedpogrzebowego, Rada stwierdziła, iż za przedmioty prywatne pozostawione w budynku oraz za osoby prowadzące usługi pogrzebowe, administrator nie ponosi odpowiedzialności (§ 5 ust. 7 załącznika nr 2 do uchwały), a za szkody wyrządzone w mieniu administratora podczas udostępniania domu pogrzebowego, odpowiedzialność ponosi organizator pochówku (§ 5 ust. 8 załącznika nr 2 do uchwały).

W ocenie organu nadzoru ww. zapisy w sposób istotny naruszają prawo, gdyż zawarte w nich regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego.

Podstawę prawną do ustanowienia zasad korzystania z obiektów gminnych w tym cmentarzy komunalnych i domów przedpogrzebowych, stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z powołanym przepisem, organ stanowiący jednostki samorządowej, uprawniony jest do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego, kwestii dotyczących zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W zakresie przyznanej ustawą kompetencji rady gminy nie mieści się umocowanie do stanowienia unormowań, mających na celu określanie zasad odpowiedzialności, także odpowiedzialności prawnej, które miałyby obowiązywać na terenie obiektu użyteczności publicznej, które miałyby regulować, w tym eliminować odpowiedzialność właściciela, administratora oraz osób trzecich, korzystających z obiektu użyteczności publicznej.

Zagadnienia te, podlegają całkowicie odrębnym regulacjom, funkcjonującym zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i prawa karnego. Problematyka rozstrzygania kwestii pierwszego lub drugiego rodzaju odpowiedzialności, nie jest przy tym ani prosta, ani oczywista. W obu sferach funkcjonuje bogate piśmiennictwo i judykatura.

Stanowisko powyższe znajduje odzwierciedlenie w judykaturze (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010r., sygn. akt II SA/OI 659/10, wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011r., sygn.: II OSK 2385/10).

W wyroku z dnia 9 lutego 2011r., Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż ustanowione na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym normy o charakterze organizacyjnym, nie mogą wkraczać w materię odpowiedzialności prawnej, regulowanej przepisami rangi ustawowej.

Sąd ten podkreślił, iż w zakresie, w którym akt prawa miejscowego stanowi powielenie regulacji przewidzianej w innym akcie normatywnym, jest on sprzeczny z zasadą poprawnej legislacji, wynikająca z § 118 i 137 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej wprowadzonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2001r. (Dz.U. Nr 100, poz. 908; późn.zm.). Zasada powołana wyżej znajduje także oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

W zakresie natomiast, w którym regulacja aktu prawa miejscowego prowadzi w swej intencji lub istocie do wyłączenia odpowiedzialności za szkody na osobie lub mieniu podmiotów które obowiązane byłyby do ponoszenia takiej odpowiedzialności na gruncie przepisów obowiązujących ustaw, oceniać ją należy jako nieuprawnioną ingerencję w zasady ogólne, wynikające zwłaszcza z treści art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego.

Mając na uwadze istotne naruszenie prawa, polegające na przekroczeniu kompetencji uchwałodawczej wynikającej z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, konieczne jest wyeliminowanie z treści badanej uchwały, przepisów regulujących odpowiedzialność prawną, zawartych w § 22 załącznika nr 1 oraz § 5 ust. 7 i ust. 8 załącznika nr 2 do uchwały.

Analogicznie odnieść się trzeba do zakwestionowanych przepisów § 9 ust. 1, § 15, § 18, § 19, § 20 i § 21 załącznika nr 1, § 5 ust. 2 załącznika nr 2, określających zasady i obowiązki administratora cmentarza i domu przedpogrzebowego, sposób wykonywania na cmentarzu prac kamieniarsko – budowlanych przez przedsiębiorców, zasady i tryb pobierania kaucji zabezpieczającej należyte funkcjonowanie cmentarza, sposób postępowania administratora, w przypadku nienależytego wykonywania prac przez przedsiębiorcę. Regulacje te nie stanowią zasad ani trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej i naruszają przepis art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach oraz art. 353 ind 1 Kodeksu cywilnego. .

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.

Rada gminy, nie będąc umocowaną do sprawowania zarządu mieniem gminnym (w tym obiektami użyteczności publicznej, jakimi są cmentarze), nie może decydować o zakresie obowiązków wójta (innego, wybranego przez wójta administratora), związanych z bieżącym zarządem mieniem.

Zgodnie z art. 353 ind 1 Kodeksu cywilnego, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Mając na uwadze ten przepis oraz określony ustawą podmiot właściwy

w zakresie zarządu cmentarzem, stwierdzić należy, iż szczegóły związane z wykonywaniem prac budowlanych i kamieniarskich, powinny wynikać z umowy cywilno-prawnej na korzystanie z cmentarza komunalnego.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki