



NK.II.0911-7/575/09

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:

– § 1 pkt 38) z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, z późn. zm.) w zw. z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.),

– § 5 z powodu istotnego naruszenia art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449) uchwały nr XL/347/09 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi cmentarne.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bierutowie podjęła na sesji w dniu 26 listopada 2009 r. uchwałę nr XL/347/09 w sprawie ustalenia opłat za usługi cmentarne.

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

1.

W § 1 pkt 38) przedmiotowej uchwały czytamy: „Ustala się opłaty za usługi cmentarne świadczone przez Zakład Wodociągów, Kanalizacji i Oczyszczania w Bierutowie: 38) rezygnacja z opłaconego miejsca pod pochówek w przypadku ekshumacji bądź miejsca zarezerwowanego nie podlega zwrotowi.”

Jak stanowi przywołany w podstawie prawnej badanej uchwały art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, z późn. zm.): „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

- 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej,
- 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.”

Przepis ten daje podstawę prawną do stanowienia przez radę gminy o opłatach (cenach) za miejsca cmentarne, nie daje zaś kompetencji do stanowienia o treści umów cywilnoprawnych zawieranych przez zarządcę cmentarza z osobami fizycznymi.

Zakwestionowany zapis § 1 pkt 38) uchwały reguluje właśnie takie kwestie, które unormowane powinny zostać w umowie. Zapis taki godzi nadto w wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego zasadę swobody umów. Należy zgodzić się z poglądem, że rada gminy nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać zarządcy cmentarza gminnego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów w imieniu gminy, jeżeli ustawa wyraźnie takich uprawnień radzie nie przyznaje.

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 nieważnością 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 § 5 przedmiotowej uchwały czytamy: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”

Zgodnie z art. 13 ustawy: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;

- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowiącego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwałę budżetową województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.”.

Tak więc w wojewódzkim dzienniku urzędowym może być opublikowana jedynie taka uchwała rady gminy, która jest aktem prawa miejscowego, bądź też której publikację przewiduje przepis szczególny.

Przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego ani też innym aktem prawnym podlegającym publikacji na mocy przepisu szczególnego. Dlatego nie podlega ona publikacji na zasadach i w trybie ogłaszania aktów prawa miejscowego określonych w ustawie.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź też przyznają tym podmiotom w określonych w tych aktach sytuacjach uprawnienia. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów). Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

Przedmiotowa uchwała nie posiada cech aktu generalnego, w związku z czym nie może być uznana za akt prawa miejscowego. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 października 2005 r. sygn. akt II OSK 138/05, LEX nr 201433; wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 29 listopada 2001 r. sygn. akt SA/Wr 1415/01, OwSS 2002/1/16).

Brak jest również przepisu szczególnego nakazującego ogłoszenie przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie zawiera takiego przepisu ustawa o samorządzie gminnym.

W związku z powyższym Wojewoda Dolnośląski odmawia publikacji przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

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