

Gorzów Wlkp., dnia 3.03.2011 r.

Rada Gminy Słońsk

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w całości** uchwały Rady Gminy Słońsk nr IV/21/2011 z dnia 31.01.2011 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Słońsku.

Uzasadnienie

W dniu 31.01.2011 r. Rada Gminy Słońsk podjęła uchwałę nr IV/21/2011 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Słońsku

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8.02.2011 r.

Dokonana przez organ nadzoru ocena prawna przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem, tj. art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2010 r., Nr 17, poz. 95) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9 poz. 43 z późn. zm.).

Podstawową wadą prawną badanego aktu jest wprowadzenie w § 6 zapisu, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Godzi się zauważyć, iż w trybie powyższym ogłaszane mogą być jedynie uchwały jednostek samorządu terytorialnego zaliczane do grupy aktów prawa miejscowego. Uchwała w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego nie spełnia cech jakie stawia się tego typu aktom. W doktrynie (vide: M. Bator, Skutki prawne uchylenia ustawy dla obowiązywania aktu wydanego na jej podstawie, Nowe Zeszyty Samorządowe 2007, nr 4, s. 59; P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80; J. Ciapała, Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji, Przegląd Legislacyjny 2004, nr 2, s. 30) jak i judykaturze (vide: Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06,

orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2001 r., II SA/Wr 2729/00, orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., II OSK 1526//08, orzeczenia.nsa.gov.pl) panuje zgodna opinia, iż aktem prawa miejscowego jest taki akt, który został wydany na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez organ samorządu terytorialnego, określający w sposób generalny i abstrakcyjny reguły postępowania (prawa i obowiązki) adresatów. Uchwała podjęta przez Radę Gminy Słońsk powyższych wymogów nie spełnia. Jej adresatem nie są podmioty zewnętrzne (mieszkańcy gminy) a podmiot administrujący cmentarzem, usytuowany wewnątrz struktury lokalnej administracji (Zakład Gospodarki Wodno - Ściekowej w Słońsku). Powyższe sprawia, iż podjęta uchwała może rozpatrywana być jedynie w kategoriach aktu kierownictwa wewnętrznego zawierającego określone wytyczne dla podległej jednostki organizacyjnej. Pogląd prawny, wedle którego uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie są aktami prawa miejscowego podzielany jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych (*vide* np. wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 29.11.2001 r., SA/Wr 1415/01, wyrok NSA z dnia 20.10.2005 r., II OSK 138/05). Ponadto zaakcentować należy, iż uzależnienie wejście w życie uchwały od jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w sposób sprzeczny art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkuje nieważnością nie tylko samego przepisu uchwały zawierającego to zastrzeżenie, ale całej uchwały (tak też WSA w Opolu w wyroku z dnia 7 grudnia 2007 r., II SA/Op427/07). Powyższe wynika z faktu, iż na skutek braku podstawy prawnej do publikacji, nie może zostać zrealizowany warunek wejścia w życie uchwały (Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 14 października 2009 r., II SA/Wr 1113/98).

Dokonując prawnej oceny podjętej przez Radę Gminy Słońsk uchwały, nie można pozostawić bez odnotowania i innego uchybienia. W §1 ust. 6 przewidziano możliwość świadczenia usługi polegającej na umieszczaniu reklam na tablicy ogłoszeń przy cmentarzu. Zapis powyższy pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, który upoważnia radę gminy do ustanowienia cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, iż potrzeby o charakterze użyteczności publicznej należą do takich potrzeb społecznych, które w danych warunkach cywilizacyjno-kulturowych i społeczno-gospodarczych są potrzebami elementarnymi, co w rezultacie oznacza, że każdemu członkowi danej zbiorowości społecznej (wspólnoty samorządowej) powinno się stworzyć stosowne warunki umożliwiające zaspokajanie tych potrzeb (A. Wasilewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, PUG 1982, nr 1-2, s. 12). Innymi słowy stwierdza się, że potrzeby o charakterze użyteczności publicznej są to potrzeby absolutne, "odczuwane bez względu na sytuację społeczną w jakiej znajduje się człowiek. Zaspokojenie tych potrzeb umożliwia człowiekowi dopiero podjęcie jego społecznych funkcji. Jest to więc obiektywny warunek zaspokojenia aspiracji związanych z uczestnictwem w życiu zbiorowym i rozwojem osobowości.

Minimalny, historycznie uwarunkowany poziom zaspokojenia tych potrzeb w skali społecznej jest warunkiem funkcjonowania struktur gospodarczych i państwowych" (S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, s. 65). W kontekście omawianych tu potrzeb wskazuje się również, iż mają one charakter podstawowy i występują powszechnie, wymagając niezawodnego i bezwzględного zaspokojenia w skali społecznej. Ich zaspokojenie jest nieodzownym warunkiem normalnego bytowania ludności oraz prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza w większych skupiskach ludzkich (Z. Dziembowski, *Problemy gospodarki finansowej komunalnych zakładów użyteczności publicznej*, ST 1994, nr 5, s. 52).

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, iż usługa polegająca na umieszczeniu reklam ma charakter usługi komercyjnej, a nie usługi komunalnej o charakterze użyteczności publicznej. Uregulowanie odpłatności za nią w akcie prawnym podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej było zatem pozbawione podstaw prawnych.

Z przyczyn powyższych uznać należy, iż badana uchwała Rady Gminy w Słońsku w sposób istotny narusza przywołane na wstępie przepisy prawne, stąd też koniecznym jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

Stąd też orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domalewski
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują:

1. adresat
2. ad acta

INSPEKTOR
w Oddziale Nadzoru
w Wydziale Nadzoru i Kontroli

Stawomir Dudziak
Z up. Dyrektora Biura Nadzoru i Kontroli

Krzyszyna Brodowska
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli

RADCA PRAWNY
mgr Czesław Domalewski
R-ZG-G-298