

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.232.2012.AHor

z dnia 3 sierpnia 2012 r.

Rada Miejska w Szlichtyngowej

Działając 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 ze zm.) stwierdzam nieważność § 7 Uchwały Nr XXIII/149/12 Rady Miejskiej w Szlichtyngowej z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Szlichtyngowa.

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2012 r. Rada Miejska w Szlichtyngowej podjęła Uchwałę Nr XXIII/149/12 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Szlichtyngowa. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części § 3 istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 7 uchwały, zgodnie z którym „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”. Określenie takiego terminu oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwały w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych nie stanowią aktów prawa miejscowego.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązku na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązku, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11). W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta przez Radę Miejską w Szlichtyngowej nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, kierowanym do administratorów cmentarzy, którzy na podstawie w/w uchwały będą zawierali umowy cywilnoprawne i pobierali stosowne opłaty.

W ocenie organu nadzoru, w granicach upoważnienia ustawowego, ujętego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się upoważnienie do ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy. Na podstawie tego przepisu rada gminy jest uprawniona do podjęcia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jedynie w zakresie ustanowienia zasad i trybu korzystania z cmentarzy jako gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada Miejska w Szlichtyngowej słusznie przywołała art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.) jako podstawę do ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że Rada przywołała błędny publikator, albowiem w Dzienniku Ustaw z 2011 r. w numerze 45 pod pozycją 236 został ogłoszony tekst jednolity w/w ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o 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 art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie może stanowić jednak podstawy do podjęcia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Akty wydawane na jego podstawie mają charakter aktów normatywnych wewnętrznych, adresowanych wyłącznie do podmiotów korzystających z obiektów lub administrujących obiektami użyteczności publicznej (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 października 2005 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 135/05 ; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 5 października 2007 r. w sprawie o sygn. akt II SA/ Łd 665/07).

Kwestionowana uchwała nie podlega zatem publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdyż nie jest aktem prawa miejscowego, o którym mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Redakcja wymienionego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż w odniesieniu do aktów wyrażających wolę organu stanowiącego gminy, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią.

Uchwała ta, jako niespełniająca wymogów z przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie może być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

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. Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek