

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.199.2012.ABej.

z dnia 15 czerwca 2012 r.

Rada Gminy Żary

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały XIX/183/12 Rady Gminy Żary z dnia 10 maja 2012r. w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarzy komunalnych i cennika opłat.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 maja 2012r. Rada Gminy Żary podjęła uchwałę Nr XIX/183/12 w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarzy komunalnych i cennika opłat. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 maja 2012r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm) i art. 4 i 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada Gminy powołała przepis art. 7 ust. 7 pkt 13 i art. 40 ust 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011r., Nr 45, poz. 236 ze zm.)

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że " Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia".

Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, iż Rada nie zakwalifikowała uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W ocenie organu nadzoru kwalifikacja taka istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.

W oparciu o art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- 3) zasad zarządu mieniem gminy,
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Ustawa o samorządzie gminnym określa więc jednoznacznie katalog gminnych aktów prawa miejscowego. W obowiązujących przepisach prawa nie ma definicji legalnej aktu prawa miejscowego.

W orzecznictwie podjęto próbę zdefiniowania wyżej wymienionego pojęcia. Reprezentatywny wydaje się pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05, iż "Nie ma ustawowej definicji "aktu prawa miejscowego", lecz nie ulega wątpliwości, iż za prawo miejscowe mogą być uznane jedynie przepisy mające charakter norm prawnych. Akty prawa miejscowego, czyli przepisy obowiązujące powszechnie na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) są źródłami prawa, a więc muszą posiadać cechy ogólności (generalności) i abstrakcyjności. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji". - tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 listopada 2010r., sygn. akt II SA/Go 669/10.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Żary uchwaliła regulamin cmentarzy komunalnych we wsiach Biedrzychowice Dolne, Bieniów, Grabik, Marszów, Mirostowice Dolne, Olbrachtów, Olszynec, Włostów i Złotnik, w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, natomiast w załączniku nr 2 Rada przyjęła cennik opłat związanych z pochówkiem, rezerwacją miejsc, ekshumacją, za wjazd, za udostępnienie domu pogrzebowego. W przyjętym Regulaminie cmentarzy komunalnych Gminy Żary Rada określiła zasady korzystania z cmentarzy komunalnych, w tym z budynków przycmentarnych. Regulamin zawiera więc normy postępowania skierowane do nieograniczonej grupy osób korzystających z obiektów użyteczności publicznej w powtarzalnych okolicznościach. Akt ten wypełnia więc kryteria kwalifikujące go do aktów prawa miejscowego, dla których wejścia w życie

wymagana jest publikacja zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa, jakie akty publikowane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym, są to między innymi akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). O kwalifikacji danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego nie decyduje sam fakt podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy, ale jego cechy materialne i formalne. Należy brać tu pod uwagę charakter ustanawianych norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Chodzi tu o normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, Lex nr 81765).

Przyjęcie przez Radę Gminy Żary w § 5 uchwały zapisu o wejściu uchwały w życie z dniem podjęcia, z pominięciem publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, iż w podstawie prawnej uchwały zamieszczono nieaktualny zapis dotyczący Dziennika Ustaw, w którym ogłoszony został tekst jednolity ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej, co narusza § 121 ust. 3 w zw. z § 141 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002r., Nr 100, poz. 908 ze zm.).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek