

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Nr NK-I.4131.48.2019.ABej

z dnia 7 marca 2019 r.

Rada Miejska w Trzcielu

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr III/29/2019 Rady Miejskiej w Trzcielu z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie : opłat cmentarnych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2019 r. Rada Miejska w Trzcielu podjęła uchwałę Nr III/29/2019 w sprawie : opłat cmentarnych. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lutego 2019r.

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. t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994, 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 2017r., poz. 1523 ze zm.).

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada Miejska powołała m. in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2017r., poz. 827 ze zm.)

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Miejska 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 zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej i art. 4 i 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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 Miejska w Trzciel uchwaliła cennik opłat cmentarnych na cmentarzach komunalnych w Gminie Trzciel w miejscowościach Brójce, Chociszewo, Lutol Mokry, Lutor Suchy, Siercz, Stary Dwór i Trzciel. Uchwała zawiera więc normy postępowania skierowane do nieograniczonej grupy osób korzystających z obiektów użyteczności publicznej w powtarzalnych okolicznościach. Akt ten tym samym wypełnia 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. Stanowisko o kwalifikacji aktów w sprawie opłat cmentarnych do aktów prawa miejscowego zajmują sądy administracyjne, np w wyroku z dnia 12 kwietnia 2018r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. orzekł: Inaczej, niż uchwały w sprawie sprawienia pogrzebu będące aktami skierowanymi do organów gminy lub jednostek pozostających w strukturach gminy, a więc aktami prawa wewnętrznie obowiązującego, uchwały w sprawie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych skierowane są do ogółu adresatów. Jej adresatem są wszystkie podmioty korzystające z cmentarzy komunalnych i zobowiązane do ponoszenia określonych w uchwale opłat. Nie są to adresaci imiennie lub rodzajowo oznaczeni, lecz ujęci w sposób generalny. Uchwała obejmuje przy tym sytuacje powtarzalne, a nie jednorazowe. Są to więc znamiona odpowiadające ukształtowanemu doktrynalnie i orzecznictwo pojęciu aktu prawa miejscowego. (sygn. akt II SA/Go 101/18).

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 Miejską w Trzciel 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.

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

Paweł Witt