

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.182.2021.AHor**

z dnia 24 listopada 2021 r.

### **Rada Miejska w Słubicach**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVIII/397/2021 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 28 października 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Słubicach.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 października 2021 Rada Miejska w Słubicach podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Słubicach. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), w związku z art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2021 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, 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 jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 18 ust, 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (aniżeli wymienione w pkt 1- 14). Stosownie do treści art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Podkreślić należy, że uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowią akt prawa miejscowego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. I OSK 1901/13, „artykuł 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego. Wynika to z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych stawia umocowanie zawartej w tej normie”. Skutkiem uchwały podjętej na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej jest zobowiązanie wszystkich podmiotów wykonujących gospodarkę komunalną, jak i każdego użytkownika urządzeń użyteczności publicznej lub odbiorcę usług z tego zakresu do stosowania konkretnego świadczenia finansowego. Adresaci uchwały podjętej na podstawie tego przepisu nie są indywidualnie określani, lecz każda jednostka wykonująca gospodarkę komunalną w znaczeniu podmiotowym tego pojęcia oraz każdy podmiot korzystający z ich usług (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2018 r. I GSK 548/18).

Pogląd ten podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 9 września 2021 r., sygn. II SA/Go 591/21. W orzeczeniu tym wskazał, że „(...)cennik za wymienione w niej sposoby korzystania z cmentarza ma charakter powszechnie obowiązujący. Uchwała zawierająca określenie opłat o charakterze powszechnie obowiązującym jest aktem prawa miejscowego. Na taki charakter uchwały wskazuje po pierwsze - okoliczność, że skierowana jest ona do ogółu adresatów, jej adresatem są bowiem 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. Nadto - po drugie - okoliczność, że uchwała obejmuje przy tym sytuacje powtarzalne, a nie jednorazowe. Są to więc znamiona odpowiadające ukształtowanemu doktrynalnie i orzeczniczo pojęciu aktu prawa miejscowego (por. wyroki NSA z 26 listopada 2013 r., I OSK 1901/13, 11 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 662/15, 30 czerwca 2016 r. I OSK 258/16, I OSK 571/16 oraz wyroki WSA w Krakowie z 11 marca 2016 r., III SA/Kr 1360/15, WSA w Gliwicach z 11 kwietnia 2016 r., IV SA/Gl 890/15 i 20 czerwca 2016 r., IV SA/Gl 54/16 i WSA w Olsztynie z 10 października 2017 r., II SA/Ol 626/17). Skutkiem uchwały podjętej na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. jest zobowiązanie wszystkich podmiotów wykonujących gospodarkę komunalną, jak i każdego użytkownika urządzeń użyteczności publicznej lub odbiorcę usług z tego zakresu do stosowania konkretnego świadczenia finansowego”.

Rada Miejska w § 3 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku”. Uchwała ta nie została przesłana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Określenie takiego terminu wejścia w życie przy jednoczesnym braku przekazania uchwały do publikacji w dzienniku urzędowym oznacza, że Rada nie zakwalifikowała przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego nie może zostać uznana za akt kierownictwa

wewnętrznego, gdyż dotyczy podmiotów niezależnych od gminy, będących w stosunku do niej podmiotami zewnętrznymi. Skoro kwestionowana uchwała ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który miałby obowiązywać na obszarze gminy, to jej publikacja staje się obowiązkowa. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie oznacza publikację uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) niezwłocznie po jej podjęciu przez Radę Gminy (art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009r. sygn. akt II SA/Op 390/09 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009r. sygn. akt IV SA/Wr 93/09).

Należy również zauważyć, że uchwała nr L/387/2018 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Słubicach, którą Rada chciała uchylić w § 4 przedmiotowej uchwały, zawierała prawidłowy zapis o wejściu w życie tj. uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

W związku z powyższym należało stwierdzić nieważność uchwały Nr XXXVIII/397/2021 Rady Miejskiej w Słubicach w całości.

**Pouczenie:**

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.

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**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli