

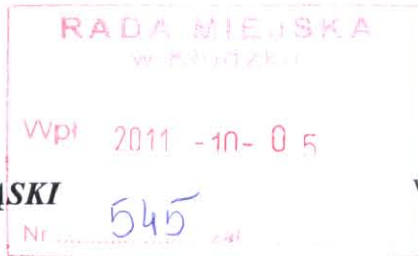


WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
URZĄD MIASTA

w Kłodzku
NK-N.4131.670.2011.AM5

Wpł. 10. 10. 2011

Blewska, Redler



Wrocław, dnia 30 września 2011 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Nr ~~741~~ — Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 1 ust. 1 pkt VI w zakresie ustalenia opłaty za zezwolenie na postawienie trwałego nagrobka lub przebudowę istniejącego **uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 24 sierpnia 2011 r. Nr XI/124/2011 w sprawie ustalenia opłat cmentarnych.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kłodzku na sesji w dniu 24 sierpnia 2011 r. podjęła uchwałę Nr XI/124/2011 w sprawie ustalenia opłat cmentarnych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 września 2011 roku.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 ust. 1 pkt VI uchwały w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko w zakresie w jakim ustalono opłaty w wysokości 120 zł za zezwolenie na postawienie trwałego nagrobka lub przebudowę istniejącego z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy cmentarzy gminnych.

Stosownie zaś do treści art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego stanowią 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 - leżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Podejmując uchwałę w sprawie ustalenia opłat cmentarnych, Rada Miejska zrealizowała zatem przyznaną jej kompetencję wynikającą z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowiący, iż gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Z przepisu tego wynika zatem, że celem zadań o charakterze użyteczności publicznej jest świadczenie usług.

Usługami takimi są usługi powszechnie dostępne (czyli albo mające charakter niewykluczalny, albo też gwarantowane wszystkim osobom przepisami prawa), zaspokajające w sposób bieżący i nieprzerwany (ciągle) szczególne i kwalifikowane potrzeby ludności, tj. potrzeby o charakterze użyteczności publicznej (a więc potrzeby elementarne, absolutne,

podstawowe i występujące powszechnie). Z kolei komunalnymi usługami o charakterze użyteczności publicznej są te spośród wzmiankowanych usług, których świadczenie lub też organizowanie jest w danym przypadku przejawem wykonywania gospodarki komunalnej w znaczeniu ustawowym (tj. w znaczeniu przyjętym w art. 1 u.g.k.). Muszą to być zatem usługi (o charakterze użyteczności publicznej), które w sensie przedmiotowym zaspokajają potrzeby danej wspólnoty samorządowej oraz są równocześnie świadczone lub też organizowane przez podmioty, które się mieszczą w podmiotowym zakresie pojęcia "gospodarka komunalna", a więc przez: 1) jednostki samorządu terytorialnego; 2) związki jednostek samorządu terytorialnego; 3) odrębne od jednostek samorządowych podmioty prawa (osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), którym jednostki samorządu terytorialnego powierzyły w drodze umowy wykonywanie określonych zadań (usług) z zakresu gospodarki komunalnej oraz 4) odrębne w sensie prawnym od danej jednostki samorządowej podmioty prawa (np. spółki prawa handlowego), które zostały utworzone przez te jednostki samorządowe (tj. przez gminy, powiaty i województwa), względnie też takie podmioty do których te jednostki samorządowe przystąpiły.

Ceny i opłaty, o których jest mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, mogą być zatem ustalane, po pierwsze, za "usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej", a po drugie za "korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego". Jeżeli chodzi o upoważnienie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do określania wysokości cen i opłat, a także sposobu ustalania cen i opłat "za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego", to w tym kontekście należy przyjąć, że obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej są takie przedmioty materialne - mogące posiadać zarówno status rzeczy ruchomych, jak też status nieruchomości w rozumieniu prawa cywilnego - które są przeznaczone do realizowania zadań o charakterze użyteczności publicznej, a więc które mają w swoim założeniu instrumentalnie służyć i wspierać wykonywanie tychże zadań. Usługi te polegają zatem na udostępnianiu osobom zainteresowanym (przejawiającym taką potrzebę) wspomnianych wyżej obiektów i urządzeń. (*M. Szydło, Komentarz do art.4 ustawy o gospodarce komunalnej, Oficyna 2008*).

W świetle powyższego, zapewnianie przez gminę korzystania z cmentarzy publicznych (jako urządzeń użyteczności publicznej) jest zadaniem własnym zmierzającym do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty polegających na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Rada podejmując na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej uchwałę w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko określiła wysokość opłat za udostępnienie miejsca pochówku (§ 1 ust. 1 pkt I), opłatę za rezerwację miejsca pochówku (§ 1 ust. 1 pkt II), opłatę za umieszczenie urny w niszy kolumbarium (§ 1 ust. 1 pkt III), opłatę za przedłużenie już istniejącego miejsca pochówku (§ 1 ust. 1 pkt IV), opłatę za każde dochowanie zwłok lub szczątków do istniejącego już grobu oraz umieszczenie urny w niszy kolumbarium (§ 1 ust. 1 pkt V). Uregulowanie ponadto przez Radę w § 1 ust. 1 pkt VI uchwały opłaty za zezwolenie na postawienie trwałego nagrobka lub przebudowę istniejącego jest zdaniem organu nadzoru dodatkową opłatą nie mającą nic wspólnego ze świadczeniem usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej takich jak określone w § 1 ust. 1 pkt I - V uchwały czy też z korzystaniem z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zdaniem zatem organu nadzoru, ustalenie przez Radę w ramach opłaty za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko opłaty za zezwolenie na postawienie trwałego nagrobka lub przebudowy istniejącego stanowi naruszenie przepisu ustawy i nie mieści się w ramach kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego Gminy. Choć przepis stanowiący podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały wprowadza katalog otwarty zagadnień, które mogą być w niej zawarte, to jednak należy mieć na względzie całokształt regulacji ustawowej i systemu prawnego.

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w swoim wyroku z dnia 13 września 2007 r. stwierdził z kolei, że: "Organ wykonujący kompetencję prawodawczą w zawartym upoważnieniu ustawowym obowiązany jest zatem działać ściśle w granicach tego upoważnienia" (sygn. akt II SA/Op 350/07 niepubl.).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483) organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

A. M. J. K.

Aleksander Marek Skorypa