



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N7.4131.429.2012.AM5

KANCELARIA OGÓLNA  
UM Świeradów-Zdrój

WYPIĘTŁO 29 CZE. 2012

Wrocław, dnia 27 czerwca 2012 r.

liczba załączników .....

podpis 33/10/2012

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) **stwierdzam nieważność § 2 wiersz 1, 2 10 i 11 uchwały Rady Miejskiej Świeradów-Zdrój Nr XXVI/120/2012 z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie: wyboru sposobu prowadzenia i formy gospodarki komunalnej w zakresie usług cmentarnych oraz ustalenia cen za usługi w zakresie cmentarnictwa.**

### Uzasadnienie

Rada Miasta Świeradów-Zdrój na sesji w dniu 30 maja 2012 r. podjęła m.in. uchwałę Nr XXVI/120/2012 w sprawie: wyboru sposobu prowadzenia i formy gospodarki komunalnej w zakresie usług cmentarnych oraz ustalenia cen za usługi w zakresie cmentarnictwa.

Badana uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 czerwca 2012 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 wiersz 1, 2 10 i 11 uchwały 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.).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, obejmujących między innymi 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 - jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Kierując przedmiotową uchwałą zarówno do osób fizycznych jak i do osób prawnych, Rada Miejska w § 2 uchwały ustaliła ceny na usługi w zakresie cmentarnictwa.

W § 2 wiersz 1 uchwały Rada określając opłaty funeralne za czynności Zarządcy Cmentarza zastrzegła, że opłaty za czynności tj. czynności przygotowawcze do pogrzebu ( w tym: przyjęcie zgłoszenia, ustalenie terminu pogrzebu, stwierdzenie prawa do pochówku, ustalenie miejsca pochówku, wpis do ewidencji cmentarnej oraz czynności przygotowawcze do ekshumacji dotyczą firm zewnętrznych wykonujących pochówki.

W § 2 wiersz 2 uchwały Rada określiła z kolei dla firm zewnętrznych wykonujących pochówki opłaty eksploatacyjne za utrzymanie cmentarza w tym za utrzymanie czystości i porządku na cmentarzu, usuwanie nieczystości, pielęgnacja drzew, utrzymanie zieleni, zapewnienie bieżącej wody, zimowe utrzymanie alejek., bieżące remonty, naprawa i eksploatacja obiektów na terenie cmentarza.



W § 2 wiersz 10 i 11 ustalono natomiast dla firm zewnętrznych opłaty tytułem wjazdu na cmentarz celem dowiezienia trumny ze zwłokami oraz jednokrotnego wjazdu na cmentarz pojazdem gospodarczym celem dowiezienia materiałów.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Świeradowie-Zdroju nie została upoważniona przez Ustawodawcę do określania wysokości opłat, jakie firmy zewnętrzne to jest podmioty gospodarcze powinny uiszczać w związku ze świadczeniem swych usług na terenie cmentarza komunalnego w Gminie Świeradów-Zdrój.

W pierwszej kolejności należy wskazać na ogólną kompetencję gminy do realizowania zadania własnego obejmującą sprawy cmentarzy gminnych, wynikającą z art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, która powiązana jest z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty. Jako zbiorowe potrzeby wspólnoty należy uznać te z nich, które mają charakter powszechny, a ich zaspokajanie służy dobru ogólnemu całej społeczności gminnej. Tym samym należy uznać, że sprawy cmentarzy gminnych jako zadania własnego gminy obejmują zagadnienia związane z jego dostępnością dla członków wspólnoty, dysponujących w tym zakresie określonymi potrzebami.

O sposobach zaspokajania tego typu potrzeb mowa jest w ustawie o gospodarce komunalnej, która określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1). Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy 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. Jak wskazuje się w doktrynie „usługami takimi są zatem 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)” (*M. Szydło: Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Oficyna 2008, komentarz do art. 4 ustawy).

W realizacji wskazanych wyżej funkcji ustawodawca między innymi przyznał radzie gminy uprawnienia do wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej oraz stanowienia 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 (art. 4 ust. 1). Przyznana w tym zakresie kompetencja powinna być realizowana także w odniesieniu do cmentarza jako obiektu użyteczności publicznej. Obiektami 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 (tak *M. Szydło: Ustawa o gospodarce komunalnej*, *Komentarz*, Oficyna 2008, komentarz do art. 4 ustawy). W tym kontekście cmentarz komunalny posiada status obiektu użyteczności publicznej wyłącznie w stosunku do członków wspólnoty samorządowej. Tylko oni bowiem posiadają potrzeby w zakresie chowania zmarłych i zagospodarowania przestrzeni publicznej w taki sposób, aby na terenie gminy powstał cmentarz komunalny. Dostępność do tego typu obiektu powinna przysługiwać wszystkim mieszkańcom na równych zasadach z uwagi na charakter zaspokajanych w ten sposób potrzeb. Oznacza to, że tylko w stosunku do swych mieszkańców gmina realizuje zadania o charakterze użyteczności publicznej w zakresie tworzenia i funkcjonowania cmentarza komunalnego. Mieszkańcy gminy będą zatem odbiorcami usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej jak i korzystającymi z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej musi być powiązane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej,



co wynika z art. 1 w powiązaniu z art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej. Potrzebami takimi nie dysponują podmioty gospodarcze, które na terenie cmentarza komunalnego wykonują usługi na rzecz osób organizujących pochówki i uroczystości pogrzebowe czy opłacających miejsce grzebalne. Teren cmentarza komunalnego jest w tym przypadku jedynie miejscem realizacji umowy zawartej z tymi osobami, a więc wykonania usługi o charakterze komercyjnym. Oznacza to, że Rada Miejska nie jest upoważniona do uregulowania w drodze podjętej przez siebie uchwały kwestii wysokości opłat za udostępnienie terenu cmentarza w celu realizacji przyjętej przez te podmioty usługi.

W kwestii charakteru opłat cmentarnych obowiązujących na cmentarzach to zarówno Sąd Najwyższy jak Naczelny Sąd Administracyjny reprezentują pogląd, że gmina, która zarządza bezpośrednio cmentarzem komunalnym może wprawdzie określać w drodze uchwały opłaty za usługi związane z pochowaniem zwłok, ale adresatem takiej uchwały (która nie stanowi przepisów gminnych w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie gminnym) są aktualni i przyszli "posiadacze" grobów. Uchwała taka stwarza ofertę warunków dla świadczenia usług w zakresie korzystania z cmentarza komunalnego. Wysokość tych opłat nie powinna być dowolna, ale "powinna uwzględniać planowane, roczne koszty utrzymania cmentarza i ich rzeczywistą kalkulację opłaty te będą bowiem stanowiły pewną rewindykację tych kosztów" (tak Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26 września 1995r., III AZP 22/95 OSNIA 1996 Nr 6 poz. 80 i wcześniej NSA w wyroku z dnia 22 listopada 1990r. SA/Gd 965/90 ONSA 1990 Nr 4 poz.1).

Zatem Rada Miejska podejmując uchwałę w zakwestionowanej części przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego, tymczasem każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Stanowisko organu nadzoru potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99) : *„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.”* W przedmiotowej kwestii wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 września 2007 r. (sygn. akt II SA/Op 350/07) stwierdził że: *"Organ wykonujący kompetencję prawodawczą w zawartym upoważnieniu ustawowym obowiązany jest zatem działać ściśle w granicach tego upoważnienia"*.

W powyższym zakresie organ nadzoru zwraca także uwagę na art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483), zgodnie z którym, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że 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 naruszenie 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, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na uwagę zasługuje postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18



stycznia 2005 r. WK22/04 (OSNKW 2005/3/29): „Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.”.

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.

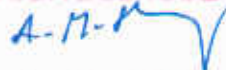
Ponadto Organ nadzoru zwraca uwagę na konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z której wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. O regułach poprawnej legislacji stanowi § 124 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) zgodnie, z którym podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną rozporządzenia jest paragraf, a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret. Stosowanie właściwej systematyki i jednostek redakcyjnych w aktach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest istotne z punktu widzenia przejrzystości, jasności zawartych w nich regulacji a także wykładni i interpretacji zawartych w nich przepisów.

Biorąc powyższe pod uwagę powyższe 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



Aleksander Marek Skorupa