

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.115.2019.ASzc

z dnia 23 maja 2019 r.

Burmistrz Miasta Kostrzyn nad Odrą

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2019.506) stwierdzam nieważność zarządzenia Nr 157/2018 Burmistrza Miasta Kostrzyn nad Odrą z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego i urządzeń cmentarnych, pobieranych od osób korzystających z cmentarza komunalnego w Kostrzynie nad Odrą.

Uzasadnienie

12 kwietnia 2019 r. do Wojewody Lubuskiego wpłynęło pismo mieszkanki Kostrzyna nad Odrą, w którym zwróciła się z prośbą o sprawdzenie zgodności z prawem m.in. zarządzenia Nr 157/2018 Burmistrza Miasta Kostrzyn nad Odrą z dnia 16 lipca 2018 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego i urządzeń cmentarnych, pobieranych od osób korzystających z cmentarza komunalnego w Kostrzynie nad Odrą.

Pismem z dnia 19 kwietnia 2019 r., znak NK-I.40.42.2019.ASzc, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2019.506) wystąpiono do Burmistrza Miasta Kostrzyn nad Odrą (dalej Burmistrz) o przesłanie do organu nadzoru powyższego zarządzenia. Burmistrz pismem z 23 kwietnia 2019 r., znak GK.7044.3.2019.ED, przesłał wnioskowany akt, jak również uchwałę Nr XIII/89/15 Rady Miasta Kostrzyn nad Odrą z dnia 5 listopada 2015 roku w sprawie upoważnienia Burmistrza Miasta Kostrzyn nad Odrą do określenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Miasta Kostrzyn nad Odrą (dalej uchwała). Powyższe dokumenty wpłynęły do organu nadzoru 24 kwietnia 2019 r.

Zarządzenie – zgodnie ze wskazaną w nim podstawą prawną – zostało podjęte na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jednolity Dz.U.2017.912 ze zm.). Tytułem wstępu należy zauważyć, że wskazana podstawa prawna zarządzenia jest błędna. Mając na uwadze, że Rada Miasta Kostrzyn nad Odrą upoważniła uchwałą Burmistrza do ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Miasta Kostrzyn nad Odrą, uprawnienie do wydania przez Burmistrza spornego aktu wynika z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity Dz.U.2017.827 ze zm.). Taką też podstawę prawną przyjął organ nadzoru na potrzeby oceny prawnej zarządzenia. Jednocześnie samo niewskazanie w podstawie prawnej właściwego przepisu upoważniającego do podjęcia aktu normatywnego – w przypadku jego istnienia w porządku prawnym w dacie podjęcia aktu – nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że zarządzenie Nr 157/2018 Burmistrza Miasta Kostrzyn nad Odrą z dnia 16 lipca 2018 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego i urządzeń cmentarnych, pobieranych od osób korzystających z cmentarza komunalnego w Kostrzynie nad Odrą (dalej zarządzenie) istotnie narusza prawo, tj. art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2017.1523 ze zm., dalej u.o.a.n.) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity Dz.U.2017.827 ze zm., dalej u.g.k.).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z § 6 zarządzenia, wchodzi ono w życie z dniem 01 sierpnia 2018 roku. Zarządzenie nie zawiera ponadto zapisu o jego publikacji w dzienniku urzędowym województwa, co oznacza, że zostało uznane za akt kierownictwa wewnętrznego. Organ

nadzoru stoi natomiast na stanowisku, że sporne zarządzenie – regulujące wysokość opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego i urządzeń cmentarnych – stanowi akt prawa miejscowego.

Należy podkreślić, że kwalifikacja danego aktu jako prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Przesądzające znaczenie dla tej kwalifikacji ma charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów oraz ustalenie, kto jest adresatem norm postępowania wynikających z danego aktu. Niewątpliwie przewidziane w art. 4 ust. 2 u.g.k. upoważnienie do powierzenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uprawnień z art. 1 pkt 2 tego przepisu organom wykonawczym tych jednostek, odbiega od zasady wyrażonej w art. 41 ust. 1 u.s.g., że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy (wyjątek dotyczy przepisów porządkowych). Tym niemniej, o charakterze prawnym aktu decyduje rodzaj materii, którą ten akt reguluje. Kluczowe w niniejszej sprawie jest to, że adresaci zarządzenia zostali określani generalnie, a nie indywidualnie. Ponadto akt ten dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. W konsekwencji uznać należy, że zarządzenie ma charakter zewnętrzny, generalny i abstrakcyjny, co pozwala zakwalifikować go do aktów prawa miejscowego. Stanowisko organu nadzoru jest poparte licznymi orzeczeniami sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 11 października 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 228/12, LEX nr 1228109; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Gl 865/16, LEX nr 2277601; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 września 2017 r., sygn. akt II OSK 27/16).

Stosownie do przepisu art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Jednocześnie art. 2 ust. 1 u.o.a.n. stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosowanie do art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez organ gminy, a stosownie do art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (a taki charakter ma akt prawa miejscowego), ogłoszone w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym – por. art. 4 ust. 2 u.o.a.n.). Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Podkreślenia wymaga, że urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie oraz jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. W konsekwencji, wskazanie w § 6 zarządzenia, że wchodzi ono w życie z dniem 01 sierpnia 2018 roku, stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem jego nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru bez podstawy prawnej zostały wprowadzone opłaty za uzyskanie zezwolenia na ustawienie pomnika oraz budowę grobowca (por. § 1 ust. 1 pkt 5 zarządzenia). Zgodnie z § 13 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz.U.2008.48.284) przejścia między grobami mogą być zagospodarowane wyłącznie za zgodą zarządcy cmentarza oraz na warunkach przez niego określonych. W ocenie organu nadzoru z przepisu tego nie można wywieść normy prawnej, zgodnie z którą zarządca cmentarza w tych sprawach wydaje zezwolenia. W konsekwencji, nie można z tego tytułu pobierać opłat. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 212/13: „W następstwie umowy, mocą której zarząd cmentarza, oddaje danej osobie miejsce na grób, powstaje swoisty stosunek cywilnoprawny, w ramach którego osoba uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale także zwyczajowo szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak

prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należyтым stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. (...). Oceniając zatem prawo do posiadania grobu i zakres związanej z tym prawem ochrony posesoryjnej, stwierdzić należy, że źródłem tego samoistnego posiadania jest umowa cywilnoprawna z zarządem cmentarza, i że prawo to obejmuje między innymi postawienie pomnika. Dlatego ustalenie opłaty za zezwolenie na ustawienie nagrobka przez dysponenta miejscem pod grób nastąpiło bez podstawy prawnej. Takiej opłaty nie przewiduje ustawa o cmentarzach z 1959 r. ani też ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane”. Uznać zatem należy, że § 1 ust. 1 pkt 5 zarządzenia istotnie narusza przepis kompetencyjny, tj. art. 4 ust. 2 u.g.k.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego 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

Pawel Witt