

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.101.2022.AŁab

z dnia 29 lipca 2022 r.

Wójt Gminy Siedlisko

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079).

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 0050.39.2022 Wójta Gminy Siedlisko z dnia 13 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Siedlisku oraz urządzeń cmentarnych w zw. ze świadczeniem usług pogrzebowych i innych usług, w tym związanych z opieką nad grobami, w całości.

Uzasadnienie

W dniu 13 czerwca 2022 roku Wójt Gminy Siedlisko wydał zarządzenie w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Siedlisku oraz urządzeń cmentarnych w zw. ze świadczeniem usług pogrzebowych i innych usług, w tym związanych z opieką nad grobami. W podstawie prawnej zarządzenia wskazano przepisy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1947 ze zm.), w zw. z art. 11, art. 23 i art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz 1899 ze zm.).

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 30 czerwca br.

W toku badania jego legalności, organ nadzoru stwierdził, że ww. akt podjęty został z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679 z późn. zm.) 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 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, 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 oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 ww. ustawy, uprawnienia, o których mowa w ust. 1

pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Tymczasem uprawnienia w powyższym zakresie nie zostały powierzone przez Radę Gminy Wójtowi, co stanowi istotne naruszenie wymienionych przepisów. Art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej wyznaczają bowiem generalną właściwość organów samorządu terytorialnego do określenia wysokości cen i opłat za usługi cmentarne oraz sposób ich ustalania. Przepis art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi dodatkową, poza przepisami ustrojowymi odnoszącymi się do organów samorządu terytorialnego, podstawę do wydawania aktów prawa miejscowego. Brak zastosowania w niniejszej sprawie art. 4 ust. 2 ustawy powodował, że Wójt nie posiadał kompetencji do podjęcia zaskarżonego aktu (wyrok WSA w Opolu z dnia 11 marca 2021 r., II SA/Op 10/21). Ponadto powołany w zarządzeniu Wójta przepis art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych stanowi, że utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Przepis ten jednak nie określa kompetencji do ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy, nie jest również przepisem szczególnym w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Uprawnienie do ustalania takich cen wynika z art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, a organem właściwym jest rada gminy, chyba że powierzy swoje kompetencje, w drodze uchwały, organowi wykonawczemu gminy. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Siedlisko dnia 9 maja 2022 r. podjęła już uchwałę w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie gminy Siedlisko. Przedmiotowa uchwała nie zawiera jednak ustaleń dotyczących opłaty dziennej za wjazd na teren cmentarza komunalnego w Siedlisku.

Niezależnie od powyższego, uchwały/zarządzenia 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 tych uchwał określani są zatem generalnie, sama zaś uchwała nakazuje im określone zachowanie, polegające na pobieraniu tej a nie innej ceny lub opłaty; również druga strona stosunku prawnego, czyli odbiorcy usług i użytkownicy komunalnych urządzeń użyteczności publicznej nie mają możliwości uiszczenia innej ceny i opłaty niż określone w uchwałach podjętych na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Uchwała dotyczy przy tym sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych, mając charakter powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego (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). Skoro ustalanie cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej ma charakter aktu prawa miejscowego to umieszczenie takiej regulacji w zarządzeniu daje postawę do traktowania go pod względem materialnym jako aktu prawa miejscowego, wymagającego w szczególności prawidłowego ogłoszenia.

Zgodnie z treścią 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.) 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. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Brak publikacji zarządzenia stanowiącego akt prawa miejscowego w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowego aktu w całości.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

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