



Kielce, dnia 07-03-2024

Znak:PNK.I.4130.47.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 264/2021 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 5 sierpnia 2021 r. *zmieniające Zarządzenie Nr 402/2020 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Kielcach w całości.*

Uzasadnienie

Organ nadzoru, w dniu 1 lutego br. pismem znak: PNK.I.4130.1.3.2024 w ramach przysługujących uprawnień, wezwał Prezydenta Miasta Kielce do przestania dokumentu zarządzenia ustalającego opłaty za korzystanie z miejsca pod grobem. W dniu 09.02.2024 roku (data wpływu do organu nadzoru) przekazano Wojewodzie Świętokrzyskiemu pismem z dnia 06.02.2024 r. znak: GKŚ-II.704.1.2024 DT zarządzenie Nr 264/2021 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 5 sierpnia 2021 r. *zmieniające Zarządzenie Nr 402/2020 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Kielcach.*

Zarządzenie podjęte zostało na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679) oraz § 1 i § 2 uchwały Nr IV/47/2002 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 30 grudnia 2002 roku w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Kielce upoważnienia w zakresie ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Kielcach. Brzmienie przepisu art. 4 ust. 1 powyższej ustawy z dnia podjęcia nadzorowanego zarządzenia „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej; 2) 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.

Zaś art. 4 ust. 2 „Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.”

Dokonując analizy prawnej zarządzenia pod względem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że podjęte zostało z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 zarządzenia, zmieniając brzmienie § 1 Zarządzenia Nr 402/2020 Prezydenta Miasta Kielce, ustalono: „1. Ustala się cennik opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Kielcach tj. I i II przy ulicy Ściegiennego oraz w Cedzynie, stanowiący załącznik do niniejszego zarządzenia, z zastrzeżeniem ust. 2. 2. Nie pobiera się miejsca za przedłużenie korzystania z miejsca pod grobem na cmentarzu komunalnym w Cedzynie w Kwaterze Armii Krajowej w stosunku do pochowanych zwłok zmarłych zasłużonych wobec Państwa i społeczności tj. za usługi dla Rzeczypospolitej Polskiej, usługi dla Miasta Kielce oraz udział w walkach zbrojnych o wolność, niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zarządzenie zmienia zarządzenie ustalające opłaty za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Kielcach. Adresowane jest do podmiotów korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jakimi są cmentarze w Kielcach i Cedzynie. Skierowane jest więc, do podmiotów pozostających poza strukturą administracji. Zarządzenie dotyczy zarządzenia ustalającego opłaty, które obowiązują przy pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach. Spełnienie świadczenia związanego np. pochówkiem osób, uzależnione jest od ówczesnego uiszczenia opłaty. Określa również w jakich sytuacjach opłata za przedłużenie korzystania z miejsca pod grobem nie jest pobierana.

Nadzorowane zarządzenie zawiera więc normy generalne i abstrakcyjne, co przesądza o potraktowaniu go jako akt prawa miejscowego.

Na zakwalifikowanie aktów regulujących kwestie opłat za świadczenie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej do kategorii aktów prawa miejscowego wskazuje również orzecznictwo sadowo-administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2018 r. II OSK 2868/17 „Wskazuje się na powszechnie obowiązujący charakter uchwał lub zarządzeń w zakresie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych, na ich podstawie dochodzi do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia określonych opłat, a zatem ich adresatami nie jest sama administracja.” Organ nadzoru odsyła także do Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2017 r. I OSK 1706/16, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 2017 r. I SA/Wa 294/17.

Nadzorowany akt prawidłowo więc w § 3 Zarządzenia stanowi „Zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”.

Jednakże, mimo uznania Zarządzenia Nr 264/2021 Prezydenta Miasta Kielce za akt powszechnie obowiązujący, na co wskazuje przywołany zapis, zaniechano przesłania zarządzenia do Wojewody Świętokrzyskiego celem opublikowania w dzienniku urzędowym, co organ nadzoru ustalił z urzędu. Z art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2019 r. poz. 1461) wynika postulat niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych.

Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, jest jego ogłoszenie, na co wskazuje art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek ogłoszenia aktów zawierających przepisy powszechnie obowiązujące wynika także z art. 2 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do art. 2 ww. ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Przepis art. 13 pkt 2 wprowadza wymóg ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowiących przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statutów województwa, powiatu i gminy.

Ogłoszenie aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym ma znaczenie przy jego obowiązywaniu. Warunkiem jego wejścia w życie jest promulgacja. Akt prawa miejscowego, który nie został opublikowany w dzienniku urzędowym zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie wiąże adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego.

„Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest bowiem brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. 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. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna, albowiem ponieważ uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego dotyczy wtedy nie tyle określonych jej postanowień, ile całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych” - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 marca 2018 r. II SA/Kr 131/18 (podobnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 22 marca 2023 r. II SA/Ke 104/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 listopada 2023 r. II SA/Ol 636/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 marca 2018 r. II SA/Kr 131/18).

Nadmienić należy, że ewentualne późniejsze czynności związane z opublikowaniem zarządzenia nie konwalidują powstałego naruszenia. W tym zakresie odsyłam do np.: wyroku

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 marca 2019 r. III SA/Gd 72/19 w którym stwierdzono „Wystąpienie z wnioskiem o publikację zaskarżonej uchwały z dnia 28 lutego 2018 r. dopiero w dniu 14 listopada 2018 r. i w konsekwencji doprowadzenie – stosownie do art. 4 ust. 1 AktyNormU – do wejścia jej w życie z dniem 1 stycznia 2019 r., jest - w ocenie Sądu - nie do zaakceptowania. Stanowi to naruszenie zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw oraz ochrony zaufania obywatela do państwa, które wywodzi się z art. 2 Konstytucji RP. Data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości i dlatego Sąd uznał, że uzasadnione jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Brak publikacji zaskarżonej uchwały we właściwym trybie (terminie) stanowi - w ocenie Sądu - istotne, kwalifikowane naruszenie prawa”.

Reasumując, wadliwość polegająca na braku promulgacji zarządzenia przesądza o podjęciu go istotnym naruszeniem prawa tj. art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, skutkującym stwierdzeniem jego nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski