

Pan Witold Zajst  
Burmistrz Miastka

dot. odpowiedzi z dnia 23 marca 2023 r. (znak sprawy WOA.0003.3.2023) na zapytanie z dnia marca 2023 r. w sprawie braku publikacji zarządzenia nr 766/VIII/2022 z dnia 11 października 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Gminie Miastko.

W odpowiedzi w sprawie braku publikacji w.w. informuje i wyjaśnia Pan m.in.:  
- „ w.w. zarządzenie **zostało wprowadzone jako uregulowanie wewnętrzne do którego upoważniał § 1 Uchwały Nr VIII/65/2019 Rada Miejska dnia 26 kwietnia 2019 r. - powierzenia Burmistrzowi Miastka uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowiących własność Gminy Miastko.**”

oraz  
„uregulowania dotyczące określenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych, **wymagałaby publikacji** w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego w przypadku, gdyby ustalone one zostały w regulaminie cmentarza, który musiałby być przyjęty uchwałą rady gminy”

Ponadto przedstawił Pan stanowisko, że zarządzenie „nie rozstrzyga bezpośrednio o uprawnieniach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę, lecz jest aktem prawnym konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych i że jest **ono aktem kierownictwa wewnętrznego**, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanym gminie podmiotów (w tym przypadku administratora cmentarzy – ZMK w Miastku” oraz przedstawił swoją interpretację co akt wewnętrzny odróżnia od prawa miejscowego.

Nie wskazał Pan żadnego uregulowania prawnego, które potwierdziłyby wyjaśnienia i informacje w rozstrzyganej sprawie, a w szczególności powodu nie zaliczenia omawianego zarządzenia do aktów prawa miejscowego. Wskazanie że wymóg publikacji zaistniałby gdyby wysokości opłat zostały określone w regulaminie cmentarza przyjęty uchwałą Rady Miejskiej, nie jest zgodny z uregulowaniami dot. stanowienia cen i opłat.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, **organy stanowiące jednostki 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.** Uprawnienie to organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego **mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek, co uczyniła Rada Miejska, powierzając w uchwale Nr VIII/65/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 roku Burmistrzowi Miastka uprawnienia do 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 Gminy Miastko.**

Ponadto niektóre sformułowania w odpowiedzi, moim zdaniem, świadczą o braku analizy merytorycznej wyrażonego stanowiska np. „nie rozstrzyga bezpośrednio o uprawnieniach i obowiązkach podmiotów” czy też „jest ono aktem kierownictwa wewnętrznego kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy”. Art. 11 a ustawy o samorządzie gminy stanowi że organy gminy to **rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta)**. Oceniam, że nie przeprowadzono właściwej autokontroli wydanego zarządzenia.

Przedstawione przez Pana stanowisko, wskazuje na odmienne interpretowanie regulacji prawnych dotyczących ustalenia opłat **w tym uznania jako akt prawa miejscowego**, niż w licznych rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów czy też sądów administracyjnych (np. Wyrok Nr sygn. akt III SA/WR 169/20 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2021 r.; Wyrok z dnia 18 lutego 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu (sygn. I SA/Op 546/21)) oraz przedstawione przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Także zdaniem Sądów dokonując kwalifikacji tego aktu, trzeba uwzględnić, że jego adresatem nie jest sama administracja. Reguluje on w sposób jednostronny kwestie opłat związanych z korzystaniem z cmentarzy komunalnych. W ocenie Sądów zarządzenie to ma charakter generalny - bo zawarte w nim normy definiują adresata przez wskazanie pożądanых cech, a nie przez wymienienie nazw adresatów, oraz abstrakcyjny - bo nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto ma ono charakter normatywny - bo zawiera postanowienia wyznaczające adresatom sposób zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia, oraz zewnętrzny - bo skierowane jest również do podmiotów pozostających poza strukturą administracji. Te wszystkie cechy zdaniem Sądów przemawiają za uznaniem za **akt prawa miejscowego, którego obowiązywanie - w świetle art. 88 Konstytucji RP - zależy od jego ogłoszenia.**

Powyższe potwierdza stanowisko NIK z dnia 8.9.2016 ( Nr ewid. 155/2016/P/16/087/LPO) w informacji o wynikach kontroli Zarządzanie cmentarzami komunalnymi - *„Regulacje, na podstawie których następuje ustalenie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urzędzeń cmentarnych mają charakter aktów prawa miejscowego, a ustalone opłaty cmentarne pobierane bezpośrednio przez podmiot zewnętrzny stanowią dochód gminy podlegający bezwzględnie przekazaniu do jej budżetu.”*

Jak wynika z Pana odpowiedzi, omawiane analizowane przezemnie zarządzenie nie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

W zapytaniu poinformowałem cyt. „Niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, stanowiącego warunek jego wejścia w życie, jest istotnym naruszeniem norm konstytucyjnych (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP) oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co w konsekwencji skutkuje uznaniem jego nieważności.”

Celem uniknięcia skutków finansowych z powodu braku publikacji zarządzenia nr 766/VIII/2022 z dnia 11 października 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Gminie Miastko, wnoszę o ponowne dokonanie ponownego sprawdzenia omawianego zarządzenia wydanego na podstawie powierzenia przez Radę Miejską tego zadania Burmistrzowi Miastka , z uwzględnieniem wskazanych przesłanek do uznania za akt prawa miejscowego.



Tomasz Borowski