



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 3719

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.369.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXX/600/2024 Rady Miejskiej Będzina z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIV/393/2017 Rady Miejskiej Będzina z dnia 13 grudnia 2017 roku w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Będzinie, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*, w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 2021 r. poz. 679), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2024 r. Rada Miejska Będzina podjęła uchwałę Nr LXX/600/2024 w sprawie zmiany uchwały nr XLIV/393/2017 Rady Miejskiej Będzina z dnia 13 grudnia 2017 roku w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Będzinie, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy: *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.*

Zdaniem organu nadzoru uchwała podjęta na podstawie ww. przepisu stanowi akt prawa miejscowego, podlega publikacji w dzienniku urzędowym oraz jej wejście w życie jest uzależnione od tej publikacji. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są m.in. osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyroku

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.

W orzecznictwie sądowym za bezsporną uznaje się przynależność cmentarzy komunalnych do kategorii obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 8 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 73/13). Stąd art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi podstawę prawną do ustalenia opłat za korzystanie z nich. Adresatami uchwały podjętej w tej sprawie są osoby korzystające z cmentarzy komunalnych, zobowiązane do ponoszenia określonych opłat za pochowanie zwłok. Nie są to adresaci imiennie oznaczeni, lecz ujęci w sposób generalny. Tego rodzaju uchwała obejmuje przy tym sytuacje powtarzalne, a nie jednorazowe. Zawarty w przepisach uchwały cennik ma charakter powszechnie obowiązujący, gdyż jego adresatami są wszystkie osoby, które są zobowiązane lub uprawnione do realizacji usług cmentarnych.

Jednakże niniejszą uchwałą Rada Miejska Będzina podjęła próbę zmiany uchwały Nr XLIV/393/2017 Rady Miejskiej Będzina z dnia 13 grudnia 2017 roku w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Będzinie. Z kolei uchwała Nr XLIV/393/2017 została podjęta jako uchwała stanowiąca akt wewnętrznie obowiązujący i nie będący aktem prawem miejscowego. W jej § 5 określono, iż: *Uchwała wchodzi w życie 1 stycznia 2018 roku* oraz nie postanowiono o jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. W tym miejscu należy wskazać, że zmiana uchwały wymaga zachowania tożsamej formy prawnej, właściwej jak przy jej podejmowaniu. Wobec czego bezskuteczna jest zmiana uchwały wewnętrznie obowiązującej, która nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym – uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego. Jednocześnie należy wskazać, że przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego jest uchwała z dnia 28 marca 2024 r. Nr LXX/600/2024, nie zaś uchwała z dnia 13 grudnia 2017 r. Nr XLIV/393/2017.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynikają zasady prawidłowej legislacji, które wiążą nie tylko ustawodawcę, ale również Radę Miejską. Uchwalane przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (por. TK-K 7/99, K 24/00). Zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji do zmiany danego aktu prawnego przez uchwałodawcę, konieczne jest zachowanie formy tożsamej jak przy podjęciu danego aktu. Jakikolwiek odstępstwo od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności danej uchwały w całości. Skoro więc, jak wyżej wskazano ustalenie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego winno nastąpić w drodze aktu powszechnie obowiązującego, prawidłowe wprowadzenie do obrotu prawnego takich opłat wymaga podjęcia stosownej uchwały oraz ogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Urzędowa promulgacja jest bowiem warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Uchwała nowelizująca nie funkcjonuje samodzielnie w obrocie prawnym, a zmiany nią przewidziane mogą wywołać skutek prawny wyłącznie w stosunku do przepisów aktu prawnego, który już obowiązuje (ewentualnie – został już ogłoszony i znajduje się w okresie *vacatio legis*). Ponieważ uchwała Nr XLIV/393/2017 nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego dokonana przepisami analizowanej obecnie uchwały nowelizację należy uznać za prawnie bezskuteczną.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXX/600/2024 Rady Miejskiej Będzina z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIV/393/2017 Rady Miejskiej Będzina z dnia 13 grudnia 2017 roku w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Będzinie – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz