



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 października 2022 r.

Poz. 5039



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.357.2022

z dnia 20 października 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LIV/423/2022 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 28 września 2022 r. w sprawie założenia cmentarza komunalnego, w części obejmującej §3 uchwały w brzmieniu „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/423/2022 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 28 września 2022 r. w sprawie założenia cmentarza komunalnego, w części obejmującej § 3 uchwały w brzmieniu „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIV/423/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2022 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Hrubieszowie podjęła m.in. na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 1 ust. 1 i 2, art. 3 i art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947).

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy cmentarzy gminnych (pkt 13).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych należy do zadań własnych gminy (ust. 1). O założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy, a w miastach na prawach powiatu rada miasta, po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego (ust. 2).

Z powyższego wynika, że zadania własne gminy obejmują sprawy cmentarzy gminnych. Jest to zadanie publiczne wykonywane przez gminę w celu zaspokojenia potrzeb własnych mieszkańców, z którego realizacji gmina nie może zrezygnować.

Stosownie do art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Cmentarze komunalne zakłada się w zasadzie na terenie każdej gminy lub miasta, jednakże w uzasadnionych przypadkach można założyć cmentarz dla kilku gmin (art. 4 ww. ustawy).

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła o założeniu cmentarza komunalnego na terenie Gminy Miejskiej Hrubieszów (ust. 1) – na działce nr 1969/6, obręb 0144 Podgórze w Hrubieszowie, objętej Księgą Wieczystą Nr ZA1H/00032684/2 (ust. 2).

Szczegółowe usytuowanie cmentarza określono na mapie stanowiącej załącznik do uchwały (§ 1 ust. 3).

W § 3 uchwały Rada Miejska postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 3 uchwały w zakresie słów: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i istotnie narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, ze zm.). Powołany przepis zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w cyt. przepisie ustawy.

Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zaś, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie, a więc również niekonkretnie wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

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.

Uchwała Nr LIV/423/2022 Rady Miejskiej w Hrubieszowie w sprawie założenia cmentarza komunalnego nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów (założenie cmentarza komunalnego).

Przedmiotowa uchwała nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródła praw i obowiązków i nie posiada cech normatywności. Uchwała z uwagi na swe jednokrotne zastosowanie nie posiada waloru abstrakcyjności, jaki jest właściwy aktom prawa miejscowego.

Akt ten w szczególności nie ustanawia również obszaru specjalnego, na jakim położony ma być cmentarz. Obszar ten jest kreowany normami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w niniejszej sprawie – uchwałą Nr LI/469/2010 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 29 kwietnia 2010 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Hrubieszowa – Gródecka Południe – Dz. Urz. Woj. Lubel. z dnia 9 lipca 2010 roku Nr 77 poz. 1461), który stanowi podstawowy instrument kształtowania ładu przestrzennego i uchwalany jest w formie aktu prawa miejscowego skierowanego do ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. To plan miejscowy poprzez normy abstrakcyjne i generalne wyznacza teren cmentarza.

Uchwała w sprawie założenia cmentarza komunalnego stanowi zatem akt kierownictwa wewnętrznego, który jest „skonsumowany” poprzez jednokrotną, niepowtarzalną czynność. Tego typu akty prawne nie wymagają publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzą w życie z dniem podjęcia przez radę gminy. Nie istnieje również żadna regulacja prawna, uzależniająca wejście w życie tego typu uchwał od ich publikacji w dzienniku promulgacyjnym.

Dodatkowo wskazać ponadto należy, że w myśl art. 1 ust. 3 i ust. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, właściwe władze kościelne decydują o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego (które może nastąpić na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) oraz o jego zamknięciu, po uzyskaniu zgody (przy założeniu lub rozszerzeniu) lub opinii (przy zamknięciu) właściwego inspektora sanitarnego.

Z cytowanych przepisów wynika, że tryb założenia, rozszerzenia i zamknięcia cmentarza komunalnego i wyznaniowego są tożsame (zakłada on działanie uprawnionego organu, umiejscowienie cmentarza na obszarze wyznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz współdziałanie z inspektorem sanitarnym).

Zatem uznanie uchwały w sprawie założenia (rozszerzenia, zamknięcia) cmentarza komunalnego za akt prawa miejscowego, przemawiałoby za koniecznością publikacji rozstrzygnięć właściwych władz kościelnych (art. 1 ust. 3 i ust. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych) o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego oraz o jego zamknięciu, ku czemu nie ma jakichkolwiek podstaw prawnych.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIV/423/2022, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Hrubieszowie
- 2) Burmistrz Miasta Hrubieszowa