



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 10 lipca 2025 r.

Poz. 3235

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.232.2025.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 8 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr XV/101/25 Rady Miejskiej w Polanowie z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie *ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza i urządzeń cmentarnych na terenie Gminy Polanów* w zakresie wyrazów: „i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2025 r.”

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2025 r. Rada Miejska w Polanowie podjęła uchwałę Nr XV/101/25 w sprawie *ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza i urządzeń cmentarnych na terenie Gminy Polanów*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 9 czerwca 2025 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały w przedmiocie *ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych na cmentarzach komunalnych* stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej¹⁾, zgodnie z którym: *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*. Tego rodzaju kompetencja odnosi się niewątpliwie również do cmentarzy komunalnych, których zakładanie należy do zadań własnych gminy, o czym przesądza art. 1 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych²⁾. Zgodnie natomiast z treścią art. 2 ust. 1 tej ustawy: *Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony*.

Nie budzi wobec powyższego wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Polanowie do podjęcia uchwały Nr XV/101/25. Analiza treści tego aktu prowadzi jednak do wniosku, że w § 4 uchwały w sposób spreczny z prawem określono termin jej wejścia w życie.

Istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie ma okoliczność, że uchwała podjęta w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej niewątpliwie zawiera postanowienia o charakterze powszechnie wiążącym, jest więc aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych³⁾ powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalnym charakterze normy decyduje fakt określenia adresata, do którego jest skierowana, w sposób ogólny, w szczególności poprzez wymienienie jego cech. Abstrakcyjność normy to możliwość jej wielokrotnego stosowania.

¹⁾ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

²⁾ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576).

³⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Op 351/18.

Uchwała Nr XV/101/25 Rady Miejskiej w Polanowie zawiera postanowienia spełniające ww. przesłanki. Skoro zatem ma ona cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze danej gminy, to obowiązkowe jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co odbywa się na zasadach i w trybie określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁾.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy *Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe*. Z kolei, w myśl jej art. 4 ust. 1 *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*. Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 stanowi, że: *W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym*, a nadto w art. 5, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika więc, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie oraz zawiera zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni. Zwrócić należy uwagę, że obowiązek ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* ma na celu zachowanie bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowanie praw nabytych czy ochronę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, których źródłem jest zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁾. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma umożliwić nie tylko zaznajomienie się z nowym prawem, ale również dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji⁶⁾.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim przedstawionym w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 534/19, zgodnie z którym *vacatio legis* – a więc okres pomiędzy dniem ogłoszenia aktu prawnego a dniem jego wejścia w życie - powinno być określone w taki sposób, aby zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, stwierdzając, że zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalny okres *vacatio legis* wynosi 14 dni, zaś jego skrócenie czy też nadanie wstecznej mocy obowiązującej może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach, a dodatkowo, gdy zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.

Zdaniem organu nadzoru wskazane standardy znajdują w szczególności zastosowanie do aktów prawa miejscowego, które nakładają na adresatów norm jakiegokolwiek ciężary finansowe.

Rada Miejska w Polanowie, określając wejście w życie uchwały w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza i urządzeń cmentarnych na terenie Gminy Polanów, w § 4 postanowiła, że *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2025 r.* Jednakże, wniosek o publikację przedmiotowego aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym przesłany został przez Gminę w dniu 30 czerwca 2025 r. Uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 1 lipca 2025 r. pod poz. 2980. Tak późne przesłanie uchwały Nr XV/101/25 celem publikacji we właściwym promulgatorze doprowadziło do nieuprawnionego skrócenia – wymaganego art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - 14-dniowego *vacatio legis* aktu prawa miejscowego. W omawianym stanie faktycznym, zdaniem organu nadzoru, nie zachodzi zaś wyjątek pozwalający na skrócenie *vacatio legis* uchwały w sprawie ustalenia

⁴⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

⁵⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁶⁾ Por. orzeczenie TK z dnia 3 października 2001r., K 27/01, OTK 2001 Nr 7, poz. 209.

opłat za korzystanie z cmentarza i urządzeń cmentarnych, ani też nadanie takiemu aktowi wstecznej mocy obowiązującej. Treść wprowadzonych przez organ stanowiący norm powinna być ich adresatom znana z odpowiednim wyprzedzeniem, które z woli prawodawcy co do zasady wynosi 14 dni.

W świetle przedstawionej argumentacji, z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały Nr XV/101/25 Rady Miejskiej w Polanowie z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie *ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza i urządzeń cmentarnych na terenie Gminy Polanów* w zakresie wyrazów „i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2024 r.” Wskutek wyeliminowania z obrotu prawnego ww. postanowienia, uchwała Nr XV/101/25 wejdzie w życie w terminie określonym w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego⁷⁾.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁷⁾ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 402/19.