



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 24 stycznia 2025 r.

Poz. 343

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.451.2024.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 22 stycznia 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

uchwały Nr 55/VIII/24 Rady Gminy Siemyśl z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia opłat za miejsca grzebalne na cmentarzach komunalnych położonych na terenie Gminy Siemyśl.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Gminy Siemyśl podjęła uchwałę Nr 55/VIII/24 w sprawie ustalenia opłat za miejsca grzebalne na cmentarzach komunalnych położonych na terenie Gminy Siemyśl. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 23 grudnia 2024 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 Gminy Siemyśl do podjęcia uchwały Nr 55/VII/24. Analiza treści tego aktu prowadzi jednak do wniosku, że w § 8 uchwały w sposób sprzeczny 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 orzecnictwie 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 55/VIII/24 Rady Gminy Siemyśl 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*.

W § 8 uchwały Nr 55/VIII/24 Rada Gminy Siemyśl postanowiła, że: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązywania od dnia 1 lutego 2025 r.* Uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 31 grudnia 2024 r. pod poz. 6501. Brzmienie § 8 uchwały wskazuje więc w istocie два terminy wejścia w życie: z jednej strony po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, a więc 15 stycznia 2025 r., a z drugiej – 1 lutego 2025 r.

Tymczasem, w orzecznictwie ugruntował się pogląd, że wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny nie może wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie⁵⁾. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 360/22, w demokratycznym państwie prawnym data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd.

Sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie w aktach prawa miejscowego zawiera załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁶⁾. Wyczerpujący, zatem przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych. Treść § 8 kwestionowanej uchwały jest niezgodna z ww. przepisami, przez co rażąco narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁾. Należy podkreślić, że wejście w życie aktów prawa miejscowego, powinno być prawidłowe i niebudzące wątpliwości. Adresaci norm wynikających z tej uchwały powinni mieć pewność co do tego, od którego dnia obowiązuje akt. Przepis § 8 uchwały Nr 55/VIII/24 gwarancji takiej nie daje.

Podkreślić przy tym należy, że brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego⁸⁾.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 55/VIII/24 Rady Gminy Siemyśl z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie *ustalenia opłat za miejsca grzebalne na cmentarzach komunalnych położonych na terenie Gminy Siemyśl*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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⁾ Por. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. akt I PZP 12/96; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995, sygn. akt K 14/95.

⁶⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 r. poz. 283).

⁷⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁸⁾ Por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7598/21.

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