



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 28 listopada 2022 r.

Poz. 7559

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.907.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIX/1145/2022 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 20 października 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Bielsku-Białej w części określonej jako:

- § 1 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”;

- § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

- § 3 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151).

- § 3 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 60<sup>3</sup> § 1 oraz 63a § 1 Kodeksu wykroczeń.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 października 2022 r. Rada Miejska w Bielsku-Białej podjęła uchwałę Nr XLIX/1145/2022 w sprawie uchwalenia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Bielsku-Białej.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Na podstawie powołanego wyżej przepisu Rada Miejska była uprawniona do uregulowania w drodze uchwały regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Bielsku-Białej. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy pojęcie „zasady i tryb korzystania” przewiduje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Go 974/09, *publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Wobec powyższego Rada Miejska była uprawniona do uregulowania, w kwestionowanej uchwale, wyłącznie norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie cmentarzy. Należy również wskazać, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminu korzystania z obiektów i urządzeń) – jak sama treść przepisu wskazuje - są adresowane wyłącznie do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń. Osoby korzystające powinny się podporządkować uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń

użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07).

Należy przy tym pamiętać, iż charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu stawia przed organem ją stanowiącym, szczególne wymogi w zakresie formułowania w uchwale norm prawnych. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest bowiem jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Konstytucja w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”. Powyższe oznacza, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2 s. 21).

Zgodnie z przepisem § 1 ust. 3 załącznika do uchwały *Informacja o Zarządcy, miejscu i godzinach urzędowania umieszczona jest na tablicach informacyjnych przy wejściach na cmentarze komunalne. Załatwianie spraw związanych z pochówkiem na cmentarzach komunalnych oraz innych spraw związanych z działalnością cmentarzy odbywa się w godzinach urzędowania Zarządcy* (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru powyżej przytoczone przepisy są pozbawione charakteru normatywnego. Wypowiedzi tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, mają one charakter wyłącznie informacyjny. W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w w/w przepisach Regulaminu nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, dlatego też nie sposób uznać je za zasady czy też tryb korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

W § 2 ust 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż *W uzasadnionych przypadkach, za zgodą Zarządcy, możliwe jest zorganizowanie pogrzebu w innych dniach i godzinach.*

W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, iż sformułowanie „w uzasadnionych przypadkach” jest przepisem niejasnym i nieprecyzyjnym. Nie sposób bowiem stwierdzić, jakie przypadki będą uzasadnionymi, ani kto będzie władny do ich oceny i kwalifikacji. Organ nadzoru podkreśla, że regulacje niejasne stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów.

Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały ustanawiającym Przepisy porządkowe *na terenie cmentarza zakazuje się: zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca*. Powyżej przytoczony przepis narusza przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy oraz wkracza w materię przepisu art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń wprowadza odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym. Natomiast przepisem § 3 ust. 1 pkt 3 załącznika zakazano na terenie cmentarza prowadzenia działalności handlowej i reklamowej. Powyższy przepis wkracza w materię art. 60<sup>3</sup> § 1 Kodeksu wykroczeń, który ustanawia zakaz prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, zaś w części dotyczącej działalności reklamowej wkracza w materię art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń.

W dniu 23 listopada 2022r. do organu nadzoru wpłynęły wyjaśnienia znak: RM.0711.36.2022. Należy zauważyć iż, wprowadzenie do uchwały przepisów zawierających powtórzenia jest wysoce dezinformujące. Powtarzanie regulacji ustawowych przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Na marginesie należy wskazać, iż powołany w wyjaśnieniach wyrok nie jest prawomocny. Ponadto przedmiotowy regulamin powinien mieć charakter normatywny, a nie informacyjny. W związku z tym przedmiotowe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie z przyczyn wskazanych powyżej.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/1145/2022 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 20 października 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Bielsku-Białej – w części wskazanej powyżej, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**