



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 października 2023 r.

Poz. 7411

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.962.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/755/2023 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/399/2017 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 30 marca 2017 r. dotyczącej ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, w części dotyczącej cmentarzy komunalnych – w części określonej w § 1 tiret drugie uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako: *ustawa*, oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr LVI/755/2023 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/399/2017 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 30 marca 2017 r. dotyczącej ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, w części dotyczącej cmentarzy komunalnych, dalej jako: „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części 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. Ponadto art. 4 ust. 2 ustawy stanowi, że Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. W orzecznictwie 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).*

Należy podkreślić, że kwestionowana uchwała zawiera katalog opłat, które miałyby być ponoszone przez podmioty korzystające z cmentarza komunalnego. Tym samym Rada Miejska w Jaworznie uregulowała jednostronnie materię dotyczącą rodzaju i wysokości opłat, co należy zakwalifikować jako obciążenie mieszkańców obowiązkami. Uwzględniając skutki jakie wywołuje przedmiotowy akt, należy przyznać mu

charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego – aktu prawa miejscowego. Na jego podstawie dochodzi bowiem do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego. Wykonanie zadań przez organy gminy jest zatem uzależnione od poniesienia stosownej opłaty.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Jaworznie zmieniła dotychczas obowiązującą uchwałę Nr XXVII/399/2017 z dnia 30 marca 2017 r. ustalającą wysokość cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, w części dotyczącej cmentarzy komunalnych – dodając w tabeli opłat m.in. wiersze oznaczone numerami 20, 21, 22 i 23, w których określono cenę za usługi: jednorazowego zapalenia małego i dużego znicza oraz uporządkowania grobu po pogrzebie i jednorazowego usunięcia śniegu z nagrobka (§ 1 tiret drugie uchwały).

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 ustawy istotą usługi komunalnej jest prowadzenie określonej działalności prowadzącej do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (potrzeb członków wspólnoty samorządowej). Usługi o charakterze użyteczności publicznej to nic innego, jak pewna służba (pomoc) organizowana oraz dostarczana (świadczona) w sposób bieżący i nieprzerwany, w ramach wykonywanych przez gminę zadań własnych, zaspokajających zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej. Pojęcie „usługi świadczone” oznacza wykonywanie określonych czynności („świadczenie” czynności) przez określony podmiot. Słownik języka polskiego definiuje czasownik „świadczyć”, jako czynić komuś coś dobrego, okazywać coś komuś, wykonywać coś na czyjąś rzecz (Słownik języka polskiego R-Z, pod red. naukową M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1996, s. 426). Tym samym, pojęcie usług świadczonych przez gminę obejmuje usługi, które świadczy ona na rzecz osób trzecich, w postaci czynnych zachowań służących potrzebom wspólnoty i prowadzących do ich zaspokojenia.

Należy również podkreślić, że ustalenie na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy wysokości cen i opłat za usługi nie dotyczy wszelkich usług świadczonych w obiektach użyteczności publicznej oraz na terenie cmentarzy, lecz wyłącznie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, tj. usług powszechnie dostępnych, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności (art. 1 pkt 2 ustawy). Aby przypisać usługom przymiot użyteczności publicznej, muszą być one podejmowane w celu zaspokajania potrzeb społecznych o charakterze ogólnym, tj. w interesie ogółu danej społeczności, a nie wyłącznie pojedynczych osób, i w sposób ciągły. Usługami komunalnymi o charakterze użyteczności publicznej będą usługi powszechnie dostępne (czyli mające charakter niewykluczalny albo też gwarantowane wszystkim osobom przepisami prawa), zaspokajające w sposób bieżący i nieprzerwany, szczególne i kwalifikowane potrzeby ludności, tj. potrzeby o charakterze użyteczności publicznej (a więc potrzeby elementarne, absolutne, podstawowe i występujące powszechnie). Tylko w zakresie tego rodzaju usług rada gminy będzie uprawniona do ustalania cen lub opłat (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt I SA/Op 368/18, LEX nr 2633022). Ustalając zatem ceny za poszczególne usługi na podstawie art. 4 ustawy, organ stanowiący gminy musi zatem każdorazowo ocenić, czy usługa stanowi usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej. Ustalenie wysokości cen i opłat za inne usługi, niemieszczące się w kategorii usług opisanych w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, stanowi przekroczenie przyznanych w tym przepisie kompetencji. W analizowanej sprawie, zdaniem organu nadzoru, usługi opisane w § 1 tiret drugi uchwały nie stanowią usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej. Usługi te bowiem (tj. usługa zapalenia znicza, usługa uporządkowania grobu po pogrzebie, usługa usunięcia śniegu z nagrobka) nie służą bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu potrzeb ogółu mieszkańców gminy. Opisane usługi świadczone są na rzecz poszczególnych podmiotów i mają charakter komercyjny. Wobec czego Rada nie posiada upoważnienia do stanowienia w przedmiocie określenia opłat za ww. usługi – świadczone na terenach cmentarnych. Na marginesie wskazać należy, że przedmiotem niniejszego postępowania nie jest ocena prawidłowości świadczenia usług o charakterze komercyjnym przez podmiot zarządzający cmentarzem komunalnym.

Przechodząc dalej, organ nadzoru wskazuje także, że w odniesieniu usług opisanych w tabeli w wierszach Lp. 20 i 21, obowiązujące przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają definicji legalnych *małego i dużego znicza*. Jednocześnie Rada nie wyjaśniła, jakie znaczenie tym pojęciom nadaje kwestionowana uchwała. W świetle powyższego regulacja zawarta w § 1 tiret drugie – w zakresie wierszy Lp. 20 i 21 uchwały narusza standardy prawidłowej legislacji, a tym samym w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02) podniósł, że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać 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. Wobec czego należy uznać, że sformułowanie *mały znicz i duży znicz* jest wysoce wieloznaczne oraz zróżnicowanie opłat za ich zapalenie, w niniejszym stanie faktycznym, jest niezgodne z prawem. Ponadto Rada nie skonkretyzowała również, na czym miałyby polegać *usługa zapalenia znicza*, w tym nie wskazano, czy obejmuje ona samą czynność, czy także koszt zakupu wkładu do znicza, czy też koszt zakupu całego znicza. Należy podkreślić, że skoro kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa, co oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej, zrozumiałej dla jednostki (por. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185).

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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 LVI/755/2023 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/399/2017 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 30 marca 2017 r. dotyczącej ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, w części dotyczącej cmentarzy komunalnych – w części określonej na wstępie, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz