



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 czerwca 2025 r.

Poz. 3822

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.364.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 czerwca 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII.87.2025 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat na cmentarzach komunalnych Gminy Strumień, w części określonej w ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576), dalej jako „ustawa o cmentarzach”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2025 r. Rada Miejska w Strumieniu przyjęła uchwałę Nr XIII.87.2025 w sprawie ustalenia wysokości opłat na cmentarzach komunalnych Gminy Strumień, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Wysokość opłat brutto na cmentarzach komunalnych w Gminie Strumień*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy gospodarcze komunalnej oraz art. 7 ustawy o cmentarzach.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Rada Miejska w ust. 2 załącznika do uchwały wskazała, co następuje: *Oplata za przedłużenie prawa do miejsca do pochówku, o którym mowa w ust. 1, na kolejne lata odpowiada ilości lat i stawki rocznej wynikającej z opłaty na 20 lat, przy czym liczba lat podlegających prolongacie nie może być mniejsza niż 5 lat.* W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja załącznika do uchwały istotnie narusza art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach, który stanowi, że: *Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione.* Konstrukcja powyższego przepisu omawianej ustawy wskazuje, że „odnowienie” (tj. opłata za prolongatę) może nastąpić wyłącznie na dalsze 20 lat w wysokości odpowiadającej opłacie przewidzianej za pochowanie zwłok. Tym samym Rada Miejska w Strumieniu nie posiada kompetencji do modyfikowania materii uregulowanej ustawowo i odmiennego ustalenia wysokości tej opłaty w drodze aktu prawa miejscowego oraz na inny okres niż 20 lat, np. na okres 5 lat.

Organ nadzoru zaznacza, że Rada Miejska nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów

ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru regulacja ust. 2 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIII.87.2025 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat na cmentarzach komunalnych Gminy Strumięń, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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