



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 marca 2025 r.

Poz. 1989

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.120.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 marca 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

zarządzenia Nr 260.2025 Burmistrza Strumienia z dnia 18 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych na terenie gminy Strumień, w całości, jako sprzecznego z art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako „ustawa” oraz 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”, art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

W dniu 18 lutego 2025 r. Burmistrz Strumienia wydał zarządzenie Nr 260.2025 w sprawie ustalenia wysokości opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych na terenie gminy Strumień, dalej jako: „zarządzenie”. Załącznik do zarządzenia stanowi – *Wysokość stawek opłat brutto obowiązujących na cmentarzach komunalnych w gminie Strumień*.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy, art. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576) oraz § 1 uchwały Nr XXXV.304.2013 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Strumienia uprawnień do ustalania cen i opłat za usługi świadczone na cmentarzach komunalnych.

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 21 lutego 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru uznał, iż jest ono niezgodne z prawem i powinno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego w całości, z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy:

1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

2) 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.

2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że na mocy uchwały Nr XXXV.304.2013 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Strumienia uprawnień do

ustalania cen i opłat za usługi świadczone na cmentarzach komunalnych, na którą powołał się Burmistrz Strumienia w kwestionowanym zarządzeniu, organ stanowiący Miasta Strumień powierzył Burmistrzowi Strumienia ustalenie cen i opłat za usługi świadczone na cmentarzach komunalnych (§ 1 ww. uchwały). W ocenie organu nadzoru powyższego umocowania nie sposób uznać jednak za prawidłowe, bowiem w § 4 ww. uchwały Rada postanowiła o jej wejściu w życie z dniem podjęcia.

Podstawa prawna do podjęcia uchwały Nr XXXV.304.2013 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 28 czerwca 2013 r. wynika z treści wyżej już powołanego art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy. Należy podkreślić, że uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy mają charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej. Przepis ten tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Zawiera bowiem wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego, co wynika z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych (np. w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym) stawia umocowanie zawarte w tej normie. W konsekwencji powyższego, stwierdzić należy, że uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, w sytuacji powierzenia ich przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy – organom wykonawczym tych jednostek, również realizowane będą w formie aktu prawa miejscowego.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 23 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 6/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Niewątpliwie uchwała Rady Miasta w sprawie upoważnienia Prezydenta Miasta (...) do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi akt prawa miejscowego. Należy zwrócić uwagę na zakres kompetencji powierzonych Prezydentowi Miasta (...) w zakresie określenia opłat za usługi związane z pochówkiem i za korzystanie z miejsc obiektów i urządzeń na terenie Cmentarza Komunalnego w (...), co nie może wywoływać wątpliwości, że zawarte w tym podustawowym akcie wykonawczym normy prawne mają charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób zachowania, a ponadto charakter powszechny na terenie gminy i wywoływać określone skutki prawne (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1922/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. II SA/Ol 60/19, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Jak słusznie twierdzi organ nadzoru skoro przepisy ustawy o gospodarce komunalnej dają organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego prawo określenia 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 w formie aktu prawa miejscowego to uzasadnionym jest pogląd, iż przeniesienie tych kompetencji na organ wykonawczy ma również taki sam charakter prawny i winno to nastąpić w formie aktu prawa miejscowego, a nie kierownictwa wewnętrznego. Niewykonanie przez Radę Gminy w (...) obowiązku ogłoszenia uchwały w stosownym publikatorze powoduje, że uchwała ta jest nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Naruszenie polegające na braku publikacji zaskarżonej uchwały stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu w całości. Niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne bowiem z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g.. Skutkuje bowiem nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez przedmiotową uchwałę. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna (por. wyroki NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08 oraz z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl) (por. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt II OSK 27/16 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Op 459/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest

zakazane”. Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Burmistrz Strumienia wydając przedmiotowe zarządzenie działań bez podstawy prawnej (gdyż ww. uchwała w sprawie powierzenia organowi wykonawczemu uprawnień do ustalenia cen i opłat za usługi świadczone na cmentarzach komunalnych nie obowiązuje, ponieważ nie została opublikowana), co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa.

W tym miejscu należy zauważyć, że w ust. 2 załącznika do uchwały wskazano, że *Oplata za prolongatę 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 ustalenie takiej opłaty przez Burmistrza Strumienia w zarządzeniu nie znajduje uzasadnienia w 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 na dalsze 20 lat wyłącznie w wysokości odpowiadającej opłacie przewidzianej za pochowanie zwłok. Tym samym Burmistrz Strumienia nie posiada kompetencji do modyfikowania materii uregulowanej ustawowo i odmiennego ustalenia wysokości tej opłaty w drodze aktu prawa miejscowego, tj. ustalenia opłaty za prolongatę na inny okres niż 20 lat. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru regulacja ust. 2 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

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 zarządzenie Nr 260.2025 Burmistrza Strumienia z dnia 18 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych na terenie gminy Strumień, zostało podjęte z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jego nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa, 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