



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.246.2020

Katowice, dnia 20 marca 2020 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/208/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 lutego 2020 r. w sprawie zamknięcia cmentarza komunalnego przy ul. Pszczyńskiej i ul. Kopalnianej w Gliwicach, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1473), dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

W dniu 13 lutego 2020 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr XIII/208/2020 w sprawie zamknięcia cmentarza komunalnego przy ul. Pszczyńskiej i ul. Kopalnianej w Gliwicach, dalej jako „uchwała”.

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 1 ust. 4 ustawy *O zamknięciu cmentarza komunalnego decyduje właściwa rada gminy lub rada miasta, po zasięgnięciu opinii właściwego inspektora sanitarnego.*

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż ustalenia Rady Miasta dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają wymogom określonym w przepisach ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a tym samym w sposób istotny naruszają prawo.

W ocenie organu nadzoru upoważnienie zawarte w art. 1 ust. 4 ustawy jest umocowaniem do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Akt ten bowiem dotyczy ustanowienia obszaru specjalnego, jakim jest założenie, rozszerzenie i zamknięcie cmentarza komunalnego. Wskazać należy, że zamknięcie cmentarza będzie aktem generalnym i abstrakcyjnym, skierowanym do nieograniczonego kręgu podmiotów, mającym wpływ na publiczne uprawnienia i obowiązki np. związane z prawem do pochowania zmarłego. Zatem akt ten jest adresowany do obywateli i dotyczy ich praw i obowiązków. Wskazać również należy, że zarówno akt utworzenia

cmentarza jak również jego rozszerzenia, wydawany na podstawie art. 1 ustawy, również stanowi akt prawa miejscowego.

Tymczasem w § 3 uchwały Rada określiła tryb wejścia w życie przedmiotowej uchwały stanowiąc, że "uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia". Tym samym potraktowała ją jako tzw. uchwałę zwykłą.

A zatem, w ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta § 3 przedmiotowej uchwały, w sposób istotny narusza przepis art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 1 ust. 2 ustawy. Kwestionowana uchwała należy bowiem do aktów wymienionych w tym przepisie, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Aby akt normatywny został uznany za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Musi on między innymi: być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne - tzn. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień. Warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących, stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich ogłoszenie w sposób określony w ustawie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, zgodnie z przepisem art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wprowadzając obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz ustalenia odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowionego przepisu powszechnie obowiązującego.

Na podstawie przepisu art. 2 ust. 1 w/w ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ogłoszenie danego aktu we właściwym publikatorze jest warunkiem jego wejścia w życie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy 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.

Zatem tego rodzaju akt normatywny, jakim jest przedmiotowa uchwała, powinien zostać bezwzględnie ogłoszony, czyli podany do publicznej wiadomości, w sposób określony przepisami ustawy. To zapewni uzyskanie przez ten akt mocy obowiązującej i jego wejście do obrotu prawnego, a ponadto jego adresatom - członkom społeczności lokalnej - zapewni możliwość zapoznania się z jego treścią.

Biorąc powyższe pod uwagę, warunkiem wejścia w życie takiej uchwały jest publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 1 i 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), co w przedmiotowej sprawie nie nastąpiło.

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/OI 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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/208/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 lutego 2020 r. w sprawie zamknięcia cmentarza komunalnego przy ul. Pszczyńskiej i ul. Kopalnianej w Gliwicach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego

