



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 6 lipca 2020 r.

Poz. 5416

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.639.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVIII/208/20 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie ustalenia opłat za udostępnienie murowanych miejsc grzebalnych obowiązujących na cmentarzach komunalnych w Cieszynie, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 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).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 maja 2020 r. Rada Miejska Cieszyna podjęła uchwałę Nr XVIII/208/20 w sprawie ustalenia opłat za udostępnienie murowanych miejsc grzebalnych obowiązujących na cmentarzach komunalnych w Cieszynie.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 czerwca 2020 r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska podjęła na podstawie m.in. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.).

Mocą przedmiotowej uchwały ustalono opłaty za udostępnienie murowanych miejsc grzebalnych (grobowców, grobowczyków i nisz) i ich wysokości (stawki brutto), obowiązujące na cmentarzach komunalnych w Cieszynie. Zgodnie z § 1 załącznika do uchwały stawki brutto rocznych opłat za udostępnienie murowanych miejsc grzebalnych wynoszą: 1) grobowiec rodzinny: a) jednomiejscowy – 2 osobowy 85, 00 zł, b) dwumiejscowy – 4 osobowy 110,00 zł, c) trzymiejscowy- 6 osobowy 135,00 zł, d) inny – 8 i więcej osobowy 160, 00 zł, 2) grobowiec urnowy (grobowczyk) 70,00 zł; 3) nisza urnowa w kolumbarium 65,00 zł. Natomiast zgodnie z § 3 załącznika do przedmiotowej uchwały stawki brutto jednorazowych opłat za przygotowanie murowanych miejsc grzebalnych, dla których zawarto umowę, o której mowa w § 4, wynoszą: 3) nisza urnowa w kolumbarium 1000,00 zł. W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, iż poprzednio obowiązujące kwoty, ustalone na podstawie uchwały Nr XLIV/455/18 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 26 kwietnia 2018 r. wynosiły zgodnie z § 1 załącznika do przedmiotowej uchwały w zakresie rocznych opłat za udostępnienie murowanych miejsc grzebalnych: 1) grobowiec rodzinny : a) jednomiejscowego – 2 osobowego 70,00, b) dwumiejscowy- 4 osobowy 95,00 zł, c) trzymiejscowy – 6 osobowy 120,00 zł, d) inny – 8 i więcej osobowy 145, 00 zł; 2) grobowiec urnowy (grobowczyk) 55,00 zł; 3) nisza urnowa w kolumbarium 50,00 zł. Natomiast zgodnie z § 3 załącznika do uchwały Nr XLIV/455/18 *stawka brutto opłat za przygotowanie murowanych miejsc grzebalnych, dla których zawarto umowę, o której mowa w § 4, wynoszą: 3) nisza urnowa w kolumbarium 750, 00 zł.*

Z porównania powyżej przytoczonych przepisów obu uchwał wynika, iż uchwała Nr XVIII/208/20 reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy. Mocą § 3 badanej uchwały postanowiono natomiast, iż uchwała wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2020 r. i podlega

ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Zatem w przypadku przedmiotowej uchwały Rada Miejska zdecydowała, że akt ten wejdzie w życie z pominięciem, wskazanego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, okresu *vacatio legis*. Dla jego zachowania uchwała powinna zostać opublikowana najpóźniej w dniu 17 maja 2020 r., tak aby mogła obowiązywać od dnia 1 czerwca 2020 r. zgodnie z postanowieniami uchwały. Zatem powinna zostać podjęta odpowiednio wcześniej, co jednak nie nastąpiło. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod poz. 4506 w dniu 5 czerwca 2020 r. Tym samym w uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą.

W tym miejscu wskazać należy, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesądzają, z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy: 1 Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. 2 W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją ku temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie art. 5 ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis*, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest m.in. „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu, a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Warunkiem, jaki należy spełnić pomijając *vacatio legis* jest zaistnienie ważnego interesu państwa, który wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego, przy założeniu, że zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dla takiego wejścia w życie aktu niezbędne jest wskazanie, jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawienie argumentów na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Oznacza to, że mogą istnieć takie zasady demokratycznego państwa prawnego, które w danej sytuacji nie sprzeciwiałyby się pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Należy wykluczyć możliwość nadania mocy wstecznej w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia.

Nadanie wstecznej mocy obowiązującej analizowanej uchwale narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów podwyższających stawki opłat wskazanych powyżej powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Zwłaszcza gdy jej przepisy rodzą dla adresatów norm bezpośrednio konsekwencje finansowe.

Powyższe stanowisko potwierdza m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 819/15, zgodnie z którym: „Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy z 20 lipca 2000 r.) Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego

i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993 r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002 r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993 r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001 r. w spr. P 4/99).”

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**