

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.491.2022

Katowice, 16 maja 2022 r.

Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VI.92.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Miasto Jastrzębie-Zdrój, w części określonej w § 3 uchwały, jako sprzecznej 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”, w związku z art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła uchwałę Nr VI.92.2022 w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Miasto Jastrzębie-Zdrój, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 44 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej *Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy: sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym*. Natomiast, z treści art. 44 ww. ustawy wynika, iż: *Sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego*.

Wymaga podkreślenia, że uchwała organu stanowiącego miasta w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu nie jest zaliczana do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała określa ogólne wytyczne, ewentualnie zespół zasad, reguł wskazujących na tryb, formę, metodę danego postępowania, w tym przypadku odnoszących się do sprawienia samej czynności pogrzebu, a skierowanych wyłącznie do jednostki organizacyjnej gminy. W związku z powyższym ww. uchwała nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych dotyczących praw lub obowiązków

mieszkańców gminy. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Te wszystkie cechy przemawiają, że przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, której obowiązywanie - w świetle art. 88 Konstytucji RP - zależy od jej ogłoszenia w ww. publikatorze (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16 i sygn. akt I OSK 571/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 37/18 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 23 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 501/18 i z dnia 11 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 522/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Regulacja § 3 uchwały jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 44 ustawy o pomocy społecznej. Rada Miasta w ww. § 3 uchwały wskazała, że *Traci moc Uchwała nr XXVIII/609/2005 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 20 stycznia 2005 r.* Paragraf § 6 uchwały Nr XXVIII/609/2005 stanowi, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Wobec powyższego, ww. uchwała została zakwalifikowana do aktów prawa miejscowego i została ogłoszona w ww. publikatorze (publ. Dz. Urz. Woj. Śl. z 2005 r. Nr 29 poz. 823).

Dalej należy wskazać, że z treści § 4 kwestionowanej uchwały Nr VI.92.2022 wynika, że *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Tym samym Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój uchwałę w przedmiotowej materii prawidłowo nie zaliczyła do aktów prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylenie tzw. uchwałą zwykłą (nie będąca aktem prawa miejscowego) uchwały posiadającej charakter aktu prawa miejscowego. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała uchylająca weszła w życie. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt publikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji uchwały, której przypisano walor aktu prawa miejscowego (tu: uchwała Nr XXVIII/609/2005), jest podjęcie nowej, odrębnej uchwały posiadającej ww. walor aktu prawa miejscowego, której przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu uchwały. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym nie było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze - naruszając w ten sposób wspomnianą wyżej zasadę poprawnego prawotwórstwa.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 44 ustawy o pomocy społecznej.

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

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienie 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. 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. 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).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VI.92.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Miasto Jastrzębie-Zdrój - w wyżej wymienionej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **3 czerwca 2022 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego