



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 31 grudnia 2020 r.

Poz. 7372

**WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 82/20**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 23 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski (sprawozdawca)  
Sędzia WSA Katarzyna Borońska  
Sędzia WSA Barbara Ciołek

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 lipca 2020 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdnicy  
na zarządzenie nr 762/2016 Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 30 grudnia 2016 r.  
w sprawie ustalenia cennika za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy  
Świebodzice

**stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia w całości.**

## Uzasadnienie

Przystępując do rozstrzygnięcia, Sąd przyjął stan faktyczny i prawny sprawy j/n.

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Świdnicy (dalej: Prokurator) wniósł skargę na zarządzenie nr 762/2016 Burmistrza Miasta Świebodzice (dalej: Burmistrz) z dnia 30 grudnia 2016 r. "w sprawie ustalenia cennika za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Świebodzice". Zarządzenie zaskarżył w całości.

Zarzucił:

1/ błędne przyjęcie, że skarżone zarządzenie jest aktem kierownictwa wewnętrznego, w sytuacji, gdy ma ono charakter zewnętrzny, normatywny, generalny i abstrakcyjny, a jego adresaci zostali określani w sposób generalny, co nakazuje zaliczyć sporne zarządzenie do aktów prawa miejscowego;

2/ naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296 - dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów), przez zaniechanie ogłoszenia aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a jedynie ustanowienie w § 7, że zarządzenie wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności skarżonego zarządzenia na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm. dalej: p.p.s.a.). Wniósł o stwierdzenie nieważności zarządzenia. Uzasadnił wnioski i zaprezentował swoje stanowisko w sprawie.

W odpowiedzi na skargę, Burmistrz wniósł o umorzenie postępowania, z uwagi na uchylenie skarżonego zarządzenia w całości zarządzeniem z 21 lutego 2020 r. Podzielił stanowisko Prokuratora co do naruszenia art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów przez nieogłoszenie - mającego charakter prawa miejscowego - zarządzenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.**

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli Sądu jest zarządzenie Burmistrza "w sprawie ustalenia cennika za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Świebodzice".

W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 - dalej: Konstytucja RP), akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Zapis art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Stosownie do art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1). Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2).

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Przepis art. 42 u.s.g. traktuje, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa w/w ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych.

W ocenie Sądu, rację ma Prokurator, że skarżone zarządzenie jest aktem prawa miejscowego. Ustalono w nim bowiem cennik za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Świebodzice. Jak wynika z treści tego zarządzenia, jest ono adresowane do wszystkich osób korzystających z cmentarzy komunalnych, położonych na terenie Gminy. Skierowane jest ono przy tym do adresatów określonych w sposób generalny, a więc do każdego korzystającego z cmentarzy i dotyczy sytuacji powtarzalnych.

Sąd uznał zatem, że spełnione zostały przesłanki pozwalające zakwalifikować zarządzenie do aktów prawa miejscowego, co przyznał także organ w odpowiedzi na skargę.

Wobec ustalenia, że skarżone zarządzenie jest aktem prawa miejscowego, należało rozważyć, czy zostało ono prawidłowo opublikowane.

Po dokonaniu analizy sprawy, Sąd ustalił a czego nie kwestionuje organ, że zarządzenie nie zostało ogłoszone w sposób prawidłowy w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, czego obowiązek wynikał wprost z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów.

Zdaniem Sądu, Prokurator słusznie zarzuca nieważność zarządzenia, z uwagi na istotne naruszenie prawa. W wyroku NSA z 16 października 2018 r. (II OSK 2529/16, LEX nr 2579387) wyrażono pogląd - podzielany przez tut. Sąd - że: "Brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa. Akt taki nie może wiązać adresatów utworzonymi w nim normami prawnymi i nie odnosi skutku prawnego". Warunkiem zaś wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, co wprost wynika z brzmienia art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

W konsekwencji, wobec ustalenia, że skarżone zarządzenie nie zostało - jako akt prawa miejscowego - ogłoszone we właściwym publikatorze i mając na względzie to, że brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego uznać należy za równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa, Sąd uwzględnił skargę.

Sąd uznał, że uchylenie skarżonego aktu prawa miejscowego, po wniesieniu skargi, nie czyni skargi bezprzedmiotową, a to ze względu na odmiennosc skutków związanych z uchyleniem i stwierdzeniem nieważności aktu. Przyjął, że uchylenie aktu nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżony akt może być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego uchylenie lub zmianę. Stwierdzenie nieważności aktu przez sąd oznacza, że w tym zakresie wskazane unormowania należy traktować tak, jak gdyby nigdy nie zostały podjęte. Ta różnica między istotą i skutkami uchylenia aktu prawa miejscowego a stwierdzeniem jego nieważności w trybie kontroli sądowej, powoduje, że nie można uznać postępowania za bezprzedmiotowe. Zmiana lub uchylenie skarżonego do sądu aktu prawa miejscowego nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli objęty skargą akt prawa miejscowego był i może być zastosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego stwierdzenie nieważności, a w konsekwencji stanowić podstawę do kształtowania praw i obowiązków podmiotów prawa.

Mając na uwadze powyższe, Sąd - na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) - orzekł, jak w sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność zaskarżonego zarządzenia w całości.

Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 p.p.s.a.