



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 12 stycznia 2021 r.

Poz. 144

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 81/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Anetta Chołuj

Sędzia NSA Anna Moskała

Sędzia WSA Katarzyna Borońska  
(sprawozdawca)

Protokolant:

specjalista Renata Pawlak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 13  
sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdnicy

na zarządzenie Burmistrza Strzegomia

z dnia 26 marca 2013 r. nr 87/B/2013

w przedmiocie ustalenia opłat za usługi cmentarne

**stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia w całości.**

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Strzegomiu działając na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, podjęła uchwałę nr 62/05 z dnia 29 sierpnia 2005 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Strzegomia uprawnień do ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Burmistrz Strzegomia (dalej: Burmistrz) w wykonaniu powyższego upoważnienia, zarządzeniem nr 87/B/2013 z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi cmentarne, w którym określono opłaty: prolongacyjne za użycie grobów ziemnych przez następne 20 lat, za miejsca grzebalne, za przechowywanie zwłok w chłodni, za korzystanie z kaplicy cmentarnej, za ponowienie rezerwacji miejsca na grób ziemny na 10 lat, za wydanie pozwolenia na montaż nagrobka, za zezwolenie na wybudowanie grobu murowanego i inne. W § 4 zarządzenia postanowiono, że wchodzi ono w życie z dniem podpisania.

Przedmiotowe zarządzenie, jak wynika z jego treści jest adresowane do wszystkich osób korzystających z cmentarza komunalnego w Strzegomiu. Reguluje kwestie dotyczące obowiązujących opłat, ich rodzajów i wysokości za korzystanie z cmentarza.

Skargą z 13 stycznia 2020 r. Prokurator Rejonowy w Świdnicy (dalej: Prokurator, skarżący) wniósł o stwierdzenie nieważności powyższego zarządzenia w całości, zarzucając mu naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2019.1461) polegające na zaniechaniu ogłoszenia w Dolnośląskim Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym ww. zarządzenia Burmistrza nr 87/B/2013 z dnia 30 listopada 2009 r. W uzasadnieniu skarżący dowodził, że zarządzenie stanowi akt prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wskutek czego przez brak jego należytej publikacji nie wiąże adresatów zawartych w niej norm.

Odpowiadając na skargę Burmistrz wniósł o jej oddalenie. Argumentował, że zaskarżone zarządzenie z 2005 r. nie stanowiło aktu prawa miejscowego, ale akt kierownictwa wewnętrznego i nie podlegało obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podstawę jego wydanie stanowiła uchwała Rady Miejskiej w Strzegomiu z 20 sierpnia 2005 r., nr 62/05, a zatem Burmistrz dysponował uprawnieniem do wydania takiego zarządzenia. Wskazał na rozbieżności orzecznictwie sądów administracyjnych co do kwalifikacji aktów regulujących kwestie opłat za świadczenie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej.

Pismem procesowym z 17 czerwca 2020 r. organ zwrócił się o umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego w związku z uchyleniem zaskarżonego zarządzenia mocą zarządzenia Burmistrza Strzegomia nr 113/B/2020 z 29 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalania opłat za usługi cmentarne, które zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (zarządzenie wraz z uchwałą Rady Miejskiej w Strzegomiu z 4 marca 2020 r. nr 23/20, stanowiącą podstawę jego wydania dołączono do pisma).

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

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami, a organami administracji rządowej (§ 1). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2). Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Stosownie do art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Odnośnie do aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm. – dalej jako

"u.s.g."), zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednak nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchylono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 u.s.g.). Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 u.s.g., stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą lub zarządzeniem organu gminy oznacza ich nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762).

W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Z uwagi na przedmiot uregulowany w zaskarżonym zarządzeniu nie ulega wątpliwości, że skarga dotyczy aktu podjętego w sprawie z zakresu administracji publicznej. Skargę wniósł Prokurator Rejonowy w Świdnicy, powołując się na przywołany art. 8§ 1 i art. 50 § 1, p.p.s.a oraz na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r., poz. 740 z późn. zm.), zgodnie z którym jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Wywiedzenie skargi w tym trybie nie musiało być poprzedzone wyczerpaniem środków zaskarżenia ani nie było ograniczone terminem zaskarżenia. Zatem, skargę należy uznać za dopuszczalną.

Rozpoznając skargę Sąd podzielił stanowisko prokuratora zarówno co do charakteru prawnego zarządzenia, jak i skutków braku jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Zaskarżone zarządzenie Burmistrza z 26 marca 2013 r., w sprawie ustalenia cennika opłat za usługi cmentarne zostało wydane na podstawie art. 30 ust. 3 u.s.g. i art. 4 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2001 r., nr 9, poz. 43 ze zm.) oraz uchwały Rady Miejskiej w Strzegomiu nr 62/05 z dnia 29 sierpnia 2005 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Strzegomia uprawnień do ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Powołany przepis art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencję do stanowienia 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. Jednocześnie w ust. 2 zastrzeżono, że uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek – co miało miejsce w rozpoznawanej sprawie.

Podniesiony w skardze zarzut sprowadzał się do wskazania, że skarżonemu zarządzeniu nie przyznano statusu aktu prawa miejscowego, nie przewidując obowiązku jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że w orzecznictwie sądowym faktycznie – co podniesiono w odpowiedzi na skargę - istniała rozbieżność co do kwalifikowania aktów regulujących kwestie opłat za świadczenie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej do kategorii aktów prawa miejscowego. Obecnie akty te uznawane są powszechnie za akty prawa miejscowego, mają więc charakter powszechnie obowiązujący. Jego adresaci, na których nałożono obowiązki ponoszenia określonych opłat zostali określani generalnie, a nie indywidualnie, dotyczy ono sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Nadto uchwała taka ma charakter zewnętrzny wobec administracji, normatywny, generalny i abstrakcyjny (por. wyroki NSA: z 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2048/17; z 19 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1909/16; z 16 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 2868/17; wyrok WSA w Łodzi z 7 września 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 574/17; wyrok WSA w Opolu z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Op 443/19 - dostępne - jak wszystkie orzeczenia powołane w niniejszym uzasadnieniu - na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W tym miejscu, w związku z tym, że w odpowiedzi na skargę organ odnosił się do zarządzenia Burmistrza Strzegomia z 2005 r., przypomnieć należy, że skarga w niniejszej sprawie dotyczy zarządzenia wydanego 26 marca 2013 r. nr 87/B/2013.

Dla kontroli zaskarżonego zarządzenia decydujące znaczenie dla kwalifikacji prawnej tego aktu miał charakter norm prawnych w nim zawartych, ich adresat oraz kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Analiza jego postanowień pozwala na przyjęcie, że na podstawie zaskarżonego aktu dochodziło do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia określonych opłat za korzystanie z cmentarza i urządzeń cmentarnych, adresaci zarządzenia określani zostali w sposób generalny (normy zawarte w akcie zdefiniowały adresata poprzez wskazanie określonych cech, a nie wymienienie z nazwy), zaś normy prawne miały charakter abstrakcyjny regulujący powtarzalne, a nie jednorazowe czynności związane z obowiązkiem uiszczania opłat oraz obowiązywały powszechnie. Wbrew argumentom organu, zarządzenie to nie ma charakteru aktu kierownictwa wewnętrznego. Adresatem norm zawartych w zaskarżonym zarządzeniu nie jest sama administracja, gdyż skierowana jest ona również do podmiotów pozostających poza strukturą administracji (zewnętrzny charakter). Zarządzenie to reguluje w sposób jednostronny i konkretny kwestie opłat związanych z korzystaniem z cmentarzy komunalnych, wprowadzając katalog opłat za pochowanie zwłok i prochów i czynności z tym związane, za utrzymanie porządku na cmentarzu, ekshumacje itp., obciążając tymi opłatami w sposób wiążący podmioty zewnętrzne wobec administracji, chcące korzystać z cmentarzy komunalnych oraz abstrakcyjny - bo nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. Ma też charakter normatywny - bo zawiera postanowienia wyznaczające adresatom sposób zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia.

Wskazane powyższej cechy przemawiają za uznaniem zaskarżonego zarządzenia za akt prawa miejscowego, którego obowiązywanie - w świetle art. 88 Konstytucji RP - zależy od jego ogłoszenia. Po myśli tego przepisu, warunkiem wejścia w życie aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego, jest ich ogłoszenie (ust. 1), zaś zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (ust. 2). Tym samym skoro zaskarżone zarządzenie ma cechy pozwalające zaliczyć je do aktów prawa miejscowego, to winno zostać opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy. Brak należytej publikacji zaskarżonego zarządzenia stanowi wadę powodującą konieczność stwierdzenia jego nieważności w całości.

Sąd zgodził się ze skarżącym, że brak publikacji zaskarżonego zarządzenia winien skutkować stwierdzeniem nieważności całości aktu z uwagi na istotne naruszenie prawa, w tym art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonego zarządzenia - t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 232, poz. 1378, ze zm.; aktualnie Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), wprowadzającego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowionych przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statutów województwa, powiatu i gminy. Podkreślenia wymaga, że według art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Z przytoczonego zatem wyżej przepisu Konstytucji RP oraz z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynikała w okolicznościach rozpoznawanej sprawy powinność ogłoszenia przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Co do zasady, akt taki wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jego ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, lub krótszy, w przypadkach określonych w art. 4 ust. 2 i 3 tej ustawy (por. także art. 5 dający możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej). Wymóg ogłoszenia zaskarżonego aktu i zapewnienia odpowiedniego *vacatio legis* nie został w rozpoznawanej sprawie spełniony, ponieważ w § 4 tego skarżonego zarządzenia postanowiono, iż "zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania".

Odnosząc natomiast do zawartego w piśmie procesowym organu z 17 czerwca 2020 r. wniosku o umorzenie postępowania ze względu na to, że skarżone zarządzenie utraciło moc prawną i zostało zastąpione nowym zarządzeniem Burmistrza, Sąd zauważa, że powyższe nie mogło uzasadniać umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego. Zaskarżone zarządzenie – przez okres jego obowiązywania - wywołało skutki prawne. Z tego powodu, nawet jeśli w dacie orzekania przestało już obowiązywać, może być jednak nadal stosowane do zdarzeń prawnych, które zaszły w czasie stosowania jego postanowień. Odnosnie do uprawnień sądów do badania aktów nieobowiązujących podobny pogląd, aczkolwiek w odmiennych stanach faktycznych,

wyraził Trybunał Konstytucyjny, który w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994/2/44) zajął stanowisko, że "skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę". Także w orzeczeniu z dnia 11 kwietnia 1994 r. (K 10/93, OTK 1994/1/7) Trybunał wywodził, że "przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeżeli można go stosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości". Wskazane poglądy należy odnieść również do niniejszej sprawy, zwłaszcza że są powszechnie uznawane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, w którym dodatkowo zwraca się uwagę, że skutki stwierdzenia nieważności uchwały (także zarządzenia) polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia są dalej idące, niż uchylenie uchwały - wywierające skutki od daty uchylenia. Dlatego uchylenie uchwały ( a w tym przypadku – także zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądownoadministracyjnego wywołanego skargą na tę uchwałę, ponieważ sąd ten posiada uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc orzeczenia o jego wadliwości od chwili jego podjęcia (ex tunc). Wówczas uchwałę tę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta, co może mieć znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie tego aktu (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1571/12; wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. akt II FSK 355/14 i powołane tam orzecznictwo). Z tych samych względów nie jest zatem możliwe także skuteczne zastosowanie w tym wypadku procedury autokontroli w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. Powyższe potwierdza zasadność poddania zaskarżonego zarządzenia kontroli Sądu, gdyż wydanie wyroku stwierdzającego jego nieważność znosi skutki zarządzenia od początku jego obowiązywania, dając możliwość weryfikacji czynności opartych na nielegalnym akcie.

Reasumując, niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, za jaki należy uznać skarżone zarządzenie, stanowiącego warunek jego wejścia w życie, świadczy - zdaniem Sądu - o istotnym naruszeniu norm konstytucyjnych (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP) oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co w konsekwencji skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności kontrolowanego zarządzenia na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.