



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 listopada 2022 r.

Poz. 5548

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 610/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 lipca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anetta Chołuj (sprawozdawca)
Sędzia WSA Katarzyna Borońska
Sędzia WSA Magdalena Jankowska Szostak

Protokolant

Referent Tomasz Gołębiowski

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 7 lipca 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Miliczu
na zarządzenie Burmistrza Gminy Milicz
z dnia 30 sierpnia 2013 r. nr 726/2013
w przedmiocie ustalenia opłat za usługi pogrzebowe i korzystanie z obiektu
cmentarnego zmienione zarządzeniem nr 647/2017 Burmistrza Gminy Milicz z dnia
31 marca 2017 r. o zmianie zarządzenia w sprawie ustalenia opłat za usługi
pogrzebowe i korzystanie z obiektu cmentarnego

**stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia oraz zmieniającego je
zarządzenia nr 647/2017 Burmistrza Gminy Milicz z dnia 31 marca 2017 r.
o zmianie zarządzenia w sprawie ustalenia opłat za usługi pogrzebowe
i korzystanie z obiektu cmentarnego.**

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Miliczu (dalej skarżący, Prokurator) w dniu 16 września 2021 r. (data wpływu do Sądu) wniósł skargę na Zarządzenie Burmistrza Gminy Milicz (dalej również: Burmistrz) z dnia 30 sierpnia 2013 r. nr 726/2013 wydane na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia o samorządzie gminnym (tekst jedn. Z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w sprawie ustalenia opłat za usługi pogrzebowe i korzystanie z obiektu cmentarnego zmienionego Zarządzeniem Burmistrza Gminy Milicz z dnia 31 marca 2017 r. nr 647/2017 o zmianie zarządzenia w sprawie ustalenia opłat za usługi pogrzebowe i korzystanie z obiektu cmentarnego.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności powyższych zarządzeń, zarzucając im naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2017 r., poz. 1523) polegające na zaniechaniu ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego ww. zarządzeń, w sytuacji gdy wydane przez organ zarządzenia stanowią akt prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wskutek czego nie wiąże adresatów zawartych w niej norm.

Odpowiadając na skargę Wójt wskazał, że skarga została uwzględniona. Burmistrz poinformował, że zarządzeniem z dnia 12 sierpnia 2021 r. nr 679/2021 ustalono cennik opłat za usługi pogrzebowe i korzystanie z obiektu cmentarnego, które zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego 20 sierpnia 2021 r. pod poz. 3875.

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. z 2021 r., poz. 137 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.

Odnosnie 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 uchybiono 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 Miliczu, powołując się na art. 3 § 2 pkt 5, art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3, art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a oraz na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 177 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 zarządzeń, jak i skutków braku ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Następnie wskazać należy, że okoliczność wydania przez Burmistrza nowego zarządzenia nr 679/2021, które zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, nie wpływa na zasadność skargi. W ocenie Sądu należy uwzględnić skutki związane ze stwierdzeniem nieważności zarządzenia. Przez stwierdzenie nieważności aktu następuje jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą wsteczną - *ex tunc*, co powoduje, że dany akt czy też jego część nie wywołuje skutków prawnych od chwili jego podjęcia. W sprawie zarządzenie jest z dnia 30 sierpnia 2013 r. oraz z 31 marca 2017 r., a zgodnie z § 2 wchodzi w życie z dniem podpisania i nie można wykluczyć, że na ich podstawie były podejmowane określone czynności, wywołujące określone skutki prawne. Zaskarżone zarządzenia – mimo braku ich publikacji – mogły wywoływać skutki prawne. Mając powyższe zapatrywania na względzie podkreślenia wymaga, że dla czynności prawnych podjętych na podstawie takich zarządzeń istotne znaczenie mogą mieć skutki stwierdzenia ich nieważności.

Strona zaskarżyła Zarządzenie Burmistrza Gminy Milicz nr 726/2013 z dnia 30 sierpnia 2013 r. wydane na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia o samorządzie gminnym (tekst jedn. Z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w sprawie ustalenia opłat za usługi pogrzebowe i korzystanie z obiektu cmentarnego zmienionego Zarządzeniem Burmistrza Gminy Milicz z dnia 31 marca 2017 r. o zmianie zarządzenia w sprawie ustalenia opłat za usługi pogrzebowe i korzystanie z obiektu cmentarnego.

Skarżonemu zarządzeniu oraz uchylającemu je zarządzeniu z dnia 31 marca 2017 r. 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 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).

Dla kontroli zaskarżonych zarządzeń decydujące znaczenie dla kwalifikacji prawnej tych aktów miał charakter norm prawnych w nich zawartych, ich adresat oraz kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Analiza ich postanowień pozwala na przyjęcie, że na podstawie zaskarżonych aktów dochodziło do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia określonych opłat za korzystanie z cmentarza i urządzeń cmentarnych, adresaci zarządzeń określani zostali w sposób generalny, a normy prawne miały charakter abstrakcyjny regulujący powtarzalne, a nie jednorazowe czynności związane z obowiązkiem uiszczania opłat oraz obowiązywały powszechnie. Adresatem norm zawartych w zaskarżonych zarządzeniach nie jest sama administracja, gdyż skierowana jest ona również do podmiotów pozostających poza strukturą administracji (zewnętrzny charakter). Zarządzenia te regulują w sposób jednostronny i konkretny kwestie opłat związanych z korzystaniem z cmentarzy komunalnych, wprowadzając katalog opłat za udostępnienie miejsc grzebalnych do pochówku na 20 lat, za rezerwację miejsc, za korzystanie z kaplicy cmentarnej ... (...), obciążając tymi opłatami w sposób wiążący podmioty zewnętrzne wobec

administracji, chcące korzystać z cmentarzy komunalnych oraz abstrakcyjny - bo dane zachowanie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. Mają też charakter normatywny - bo zawierają postanowienia wyznaczające adresatom sposób zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia.

Wskazane powyższej cechy przemawiają za uznaniem zaskarżonych zarządzeń za akty prawa miejscowego, których obowiązywanie - w świetle art. 88 Konstytucji RP - zależy od ich 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 zarządzenia mają cechy pozwalające zaliczyć je do aktów prawa miejscowego, to winny zostać opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy. Brak należytej publikacji zaskarżonych zarządzeń stanowi wadę powodującą konieczność stwierdzenia ich nieważności w całości.

Sąd zgodził się ze skarżącym, że brak publikacji zaskarżonych zarządzeń winien skutkować stwierdzeniem nieważności całości aktów 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 197 poz. 1172, ze zm.; aktualnie Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), wprowadzającego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowiących 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 przedmiotowych uchwał w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Co do zasady, akty takie wchodzi w życie po upływie czterech 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 zaskarżonych aktów i zapewnienia odpowiedniego *vacatio legis* nie został w rozpoznawanej sprawie spełniony.

Reasumując, niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, za jaki należy uznać skarżone zarządzenia oraz uchylające je zarządzenie, stanowiącego warunek ich 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, oraz wydanie przedmiotowych zarządzeń bez stosownego upoważnienia, w konsekwencji skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności kontrolowanych zarządzeń na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.