

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ III
tel. (32) 238-98-30

Dnia 10 czerwca 2024 r.
Sygn. akt III SA/GI 925/23


W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

KANCELARIA
URZĘDU MIASTA CZĘSTOCHOWY
WPLYNĘŁO

13. 06. 2024

nr 80073

l. zał. 1 podpis *[signature]*


027187569
Data wpływu: 2024-06-13
Nr: PP. 80073. 2024
Przyjęt: Domagoja Halyna - Kancelaria U
Kancelaria Urzędu Miasta
Załączników: 1

Rada Miasta Częstochowy
ul. Śląska 11/13
42-200 Częstochowa

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

W wykonaniu zarządzenia Referendarza sądowego z dnia 6 czerwca 2024r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę z dnia 25 maja 2023r. nr 1035.LXXVIII.2023 w przedmiocie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta, przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 20 marca 2024r. wraz z uzasadnieniem.

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

[signature]

Załącznik:

- odpis orzeczenia

ODPIS

Sygn. akt III SA/GI 925/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 marca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Krzysztof Wujek
Sędziowie	Sędzia WSA Dorota Fleszer Sędzia WSA Adam Gołuch (spr.)
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Izabela Maj-Dziubańska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 marca 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miasta Częstochowy
z dnia 25 maja 2023 r. nr 1035.LXXVIII.2023
w przedmiocie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy
Miasta

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



*Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem*

SPECJALISTA

Agnieszka Górecka

UZASADNIENIE

Wojewoda Śląski (dalej: Wojewoda, skarżący, organ nadzoru) działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej: u.s.g. oraz art. 54 § 1 i § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634), zaskarżył uchwałę Nr 1035.LXXVII1.2023 Rady Miasta Częstochowy (dalej: Rada, Gmina), z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta Częstochowy (zwanej dalej w skrócie: „uchwałą”) w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 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), dalej jako: „u.o.a.n.” w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako: „u.g.k.” w związku z art. 7 ust. 1-3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1947 ze zm.), dalej jako: „u.c.c.z.”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Wojewoda, wniósł o:

- stwierdzenie nieważności uchwały Nr 1035.LXXVII1.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta Częstochowy, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. w związku z art. 7 ust. 1-3 u.c.c.z. w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda m.in. wskazał, że zaskarżona uchwała została oparta o przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. zgodnie z którym jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają 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. Ponadto art. 4 ust. 2 u.g.k. stanowi, że uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. W orzecznictwie za bezsporną uznaje się

przynależność cmentarzy komunalnych do kategorii obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 8 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 73/13).

Wojewoda podkreślił, że kwestionowana uchwała zawiera katalog opłat, które miałyby być ponoszone przez podmioty korzystające z cmentarza komunalnego. Tym samym Rada Miasta Częstochowy uregulowała jednostronnie materię dotyczącą rodzaju i wysokości opłat, co należy zakwalifikować jako obciążenie mieszkańców obowiązkami. Uwzględniając skutki, jakie wywołuje przedmiotowy akt, należy przyznać mu charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego - aktu prawa miejscowego. Na jego podstawie dochodzi bowiem do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego. Wykonanie zadań przez organy gminy jest zatem uzależnione od poniesienia stosownej opłaty. Nietrafny wydaje się więc pogląd, że tego rodzaju akty wprowadzające obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowią akty kierownictwa wewnętrznego. Mają one bowiem charakter powszechnie obowiązujący, ich adresatami nie jest sama administracja, lecz obejmują one swoją regulacją postępowanie wszystkich kategorii podmiotów prawa, zewnętrznych wobec administracji: osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, nakładając na nie obowiązki. Zawarcie w nich reguł prawnych (przepisów) obowiązujących podmioty znajdujące się poza administracją danej jednostki samorządu czyni je aktami prawa miejscowego (por. D. Dąbek, Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego - aspekt materialnoprawny, ZNSA 2013, nr 3, s. 76- 103).

Wojewoda zaznaczył, że istnieje odmienny pogląd co do charakteru prawnego cen i opłat ustalanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Według wcześniejszych zapatrywań, uchwały wydawane na podstawie wymienionego przepisu zaliczono do aktów kierownictwa wewnętrznego, zawierających wytyczne dla podmiotów wykonujących na rzecz jednostki samorządu terytorialnego określone usługi. Jednakże zdaniem Wojewody aktualnie dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. mają charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc zarówno wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie

usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej.

Zdaniem Wojewody w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazać można szereg przykładów wyroków przypisujących uchwale dotyczącej ustalenia cen i opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego charakter aktu prawa miejscowego. Analiza orzecznictwa i literatury pozwala przyjąć jako dominujące stanowisko, zgodnie z którym art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Wskazuje się przy tym zasadnie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. jest przepisem *lex specialis* względem przepisów zawartych w ustawach ustrojowych (por. C. Banasiński, M. Kulesza, Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej. System Informacji Prawnej (SIP) Lex; M. Szydło, Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, SIP Lex; C. Banasiński, k.m. Jaroszyński, Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej oraz powołane tam orzeczenia sądów administracyjnych).

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Jej adresatami są bowiem osoby korzystające z cmentarza komunalnego, zobowiązane do ponoszenia określonych opłat. W orzecznictwie sądów administracyjnych, które jest wyznacznikiem standardów orzekania dla organów administracji, w tym dla działających jako organy nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego wojewodów, opisane w powyższym wywodzie znamiona odpowiadają pojęciu aktu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 2.6 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1901/13, wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 662/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/GI 54/16, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 sierpnia 2019 r., sygn. akt 111 SA/GI 353/20).

W konsekwencji organ nadzoru wskazał, że zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych oraz zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych określa u.o.a.n. Jak stanowi art. 4 ust. 1 ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od

dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Ponadto zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. 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.

Tymczasem, Rada Miasta Częstochowy w § 5 kwestionowanej uchwały z 25 maja 2023 r., postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2023 r. Dodatkowo uchwała nie zawiera regulacji dotyczącej obowiązku ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i nie został również złożony wniosek o jej publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. W konsekwencji - nie została ogłoszona w tym publikatorze.

Rada nadała zatem przedmiotowej uchwale charakter zwykły. Z uwagi na fakt, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, obligatoryjnym warunkiem jej wejścia w życie jest jej ogłoszenie wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz upływ odpowiedniej *vacatio legis* - tj. okresu liczonego od momentu ogłoszenia danego aktu do jego wejścia w życie. Obowiązek respektowania powyższych wymogów wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji RP, z której wywodzą się zasady pewności prawa czy zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ze względu na fakt, że postanowienie zawarte w § 5 uchwały nie czyni zadość opisanym wyżej zasadom, niezbędne jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego w całości.

Wojewoda podkreślił, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15).

Ponadto, z uwagi na powyższe, organ nadzoru za nieprawidłową również uznał regulację zawartą w § 2 uchwały, o następującym brzmieniu: „Powierza się ustalanie cen za usługi realizowane przez Cmentarz Komunalny Prezydentowi Miasta Częstochowy”. Rada dokonała subdelegacji uprawnień na rzecz organu wykonawczego przepisem uchwały nie będącej aktem prawa miejscowego.

Tymczasem, mając na uwadze wyżej wskazane wywody, organ odwoławczy przyjął, iż zaskarżona uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 4 ust. 2 u.g.k.

stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ przenosi kompetencję ustawową do wydania określonego aktu prawnego na zupełnie inny podmiot niż przewiduje to ustawa.

Wojewoda wskazał również na wadliwość § 4 uchwały, który stanowi, że: „traci moc uchwała Nr 890.LXV.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 września 2022 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta Częstochowy”. Uchwała, o której mowa w tym przepisie, również została podjęta jako akt zwykły, co oznacza, że wobec braku publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i określenia odpowiedniego *vacatio legis*, nigdy nie weszła w życie. Tym samym Rada nie mogła pozbawić jej mocy obowiązującej.

Ponadto Wojewoda wskazał, iż pismem z dnia 7 czerwca 2023 r. Nr NP11.4131.2,21,2023 skierował skargę na uchwałę Nr 890.LXV.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 września 2022 r, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Rady Miasta Częstochowy (sygn. akt III SA/GI 540/23).

Niezależnie od powyższego, zdaniem skarżącego, przedmiotowa uchwała dotknięta jest innymi wadami, które należy zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa. W tym kontekście Wojewoda wskazał, że ustawie o gospodarce komunalnej zawiera ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jej podstawie opłat za korzystanie z komunalnych urządzeń użyteczności publicznej, jednak znajduje ona zastosowanie o tyle, o ile inna ustawa nie określi zakresu opłat pobieranych na podstawie odrębnych przepisów. Takie odrębne przepisy zawiera ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2,020 r. poz. 1947 ze zm.), stanowiąca *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej.

Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 7 ust. 1-3 u.c.c.z.: „1. Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20.

2. Po upływie 20 lat ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione.

3. Przepisy ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok”.

Zdaniem Wojewody z brzmienia powyższej regulacji wynika, że ograniczenia dotyczące ponownego użycia grobu nie mają zastosowania do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Tym samym uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty. W tym wypadku zarządowi cmentarza nie przysługuje prawo dysponowania wolnymi miejscami w grobie murowanym ani przed, ani po upływie 20 lat od pochowania, ani do pobierania kolejnej opłaty. W konsekwencji rada gminy nie jest uprawniona do ustalania opłaty o charakterze czasowym w odniesieniu do grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby oraz w przypadku chowania urn. Jedynym ograniczeniem czasowym dopuszczalności dokonania pochówku w istniejącym grobie murowanym, wprowadzonym na podstawie art. 7 ust. 6 u.c.c.z., jest upływ terminu dwudziestu lat od wydania decyzji o zamknięciu cmentarza.

W nawiązaniu do powyższych rozważań organ odwoławczy wskazał, że Rada Miasta Częstochowy w § 1 pkt 1 lit. c, d oraz f uchwały ustaliła opłatę za udostępnienie miejsca stałego grzebalnego na pochowanie zwłok w kolumbariach, w ścianie pamięci oraz w grobie urnowym ziemnym na okres 20 lat. Definicja legalna kolumbarium została zawarta w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284), dalej jako: „rozporządzenie”. Zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia przez pojęcie kolumbarium należy rozumieć budowlę z niszami przeznaczonymi do składania urn. Kwestionowana regulacja uchwały jest zatem sprzeczna z art. 7 ust. 3 u.c.c.z. bowiem dopuszcza pobranie opłaty za pochowanie urny na okres 20 lat, nadając ww. opłacie charakter czasowy.

Odnosząc się do udostępnienia miejsca w ścianie pamięci organ odwoławczy wskazał, że w rozporządzeniu nie zawarto definicji legalnej tego pojęcia. Jednocześnie Rada nie wyjaśniła, jakie znaczenie temu pojęciu nadaje kwestionowana uchwała. W świetle powyższego zdaniem Wojewody regulacja zawarta w § 1 pkt 1 lit. d uchwały narusza standardy prawidłowej legislacji, a tym samym w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP.

W ocenie Wojewody naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. W potocznym rozumieniu „ściana pamięci”

mieści się w zakresie pojęcia kolumbarium, a zatem również stanowi budowlę przeznaczoną do składania urn. Tym samym nie jest jasne, na jakiej podstawie uchwała w § 1 pkt 1 lit. c i d wprowadza dwie różne opłaty za pochowanie urny. Wojewoda podkreślił, że skoro kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa, co oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej, zrozumiałej dla jednostki (por. T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185).

Ponadto Wojewoda wskazał, że § 1 pkt 1 lit. e oraz pkt 3 uchwały Rada ustaliła opłatę za udostępnienie miejsca grzebalnego w grobie amerykańskim. Jednocześnie w uchwale nie zawarto definicji tego pojęcia, co należy ocenić, podobnie jak w przypadku ściany pamięci, jako naruszenie standardów prawidłowej legislacji polegające na wprowadzeniu do treści uchwały pojęć niejasnych i niejednoznacznych. Podobnie w § 1 pkt 3 uchwały Rada wprowadziła do treści uchwały pojęcie grobu tradycyjnego i grobu socjalnego, nie wskazując jakie znaczenie należy nadać tym pojęciom w rozumieniu kwestionowanej uchwały.

W opinii organu nadzoru, jako istotne naruszenie prawa należy również zakwalifikować regulację zawartą w § 1 pkt 2 uchwały, która przewiduje opłatę za pochowanie i dochowanie trumny lub urny. Po pierwsze należy wskazać, że opłata za pierwszy pochówek została już uregulowana w § 1 pkt 1 uchwały, jako opłata za udostępnienie miejsca stałego grzebalnego do pochowania zwłok. Wraz z udostępnieniem danej osobie fizycznej miejsca na grób, osoba ta uzyskując nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale również szereg uprawnień takich jak prawo do wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należyтым stanie czy wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym. W świetle powyższego samo wniesienie opłaty za udostępnienie miejsca do pochówku, jako części powierzchni ziemskiej usytuowanej na terenie cmentarza komunalnego, nie tylko uprawnia do korzystania z tej części obiektu użyteczności publicznej w celu pochowania zwłok, ale ponadto do realizowania w tym miejscu prac grabarskich czy kamieniarskich. Nie sposób bowiem uznać, że tego rodzaju czynności wykonywane na miejscu grzebalnym już opłaconym, stanowią inne dodatkowe korzystanie z tej części obiektu użyteczności publicznej.

W ocenie organu nadzoru ustalenie dodatkowej opłaty za pochowanie zwłok jest sprzeczne z art. i ust. 1 pkt 2 u.g.k. poprzez ponowne objęcie opłatą dokonania

pochówku na podstawie § 1 pkt 2 uchwały, w sytuacji gdy ten aspekt korzystania z obiektu użyteczności publicznej, jakim jest cmentarz, został już uregulowany w § 1 pkt 1 uchwały.

Osobną kwestię stanowi natomiast ustalenie opłaty za dochowanie trumny lub urny, które należy ocenić jako sprzeczne z przepisami u.c.c.z. Po pierwsze w odniesieniu do grobów ziemnych oraz grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok jednej osoby, dochowanie trumny jest jednoznaczne z ponownym użyciem grobu, co stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 7 ust. 1 u.c.c.z. Przepis ten zabrania bowiem ponownego pochówku przed upływem 20 lat od poprzedniego pochówku. W konsekwencji, Rada ustaliła opłatę za dokonanie nielegalnej czynności, co należy ocenić jako przekroczenie granic delegacji ustawowej.

Z drugiej strony, w odniesieniu do grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także w przypadku chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, ustalenie opłaty za dochowanie trumny lub urny jest sprzeczne z art. 7 ust. 3 u.c.c.z. W powyższych przypadkach brak możliwości pobrania opłaty za „dochowanie” wynika z prawa do nienaruszalności grobu, w świetle którego nie jest wymagane zachowanie okresu dwudziestu lat dla ponownego użycia grobu oraz - po upływie lat dwudziestu - wnoszenie kolejnej opłaty. Ograniczenie czasowe do dokonania kolejnego pochówku wprowadza jedynie art. 7 ust. 6 u.c.c.z. ustalając w tym zakresie termin do 20 lat po wydaniu decyzji o zamknięciu cmentarza. Tym samym uprawniony może dokonywać zgodnych z prawem pochówków w takim grobie przez cały wskazany wyżej opłacony okres. Podsumowując, Rada Miasta Częstochowy ustalając treść § 1 pkt 2 uchwały przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 i pkt 2 u.g.k. w związku z art. 7 ust. 1-3 u.c.c.z., a tym samym w sposób istotny naruszyła prawo.

Podobnie w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła granice upoważnienia ustawowego ustalając w § 1 pkt 5 uchwały opłatę prolongacyjną przy „dochowaniu do grobów ziemnych, murowanych przeznaczonych do pochowania nie więcej niż jednej osoby, miejsc w kolumbariach i ścianach pamięci”.

Wojewoda podkreślił, że wniesienie opłaty prolongacyjnej wraz ze złożeniem zastrzeżenia przeciw ponownemu użyciu grobu do chowania gwarantuje nienaruszalność grobu na okres kolejnych 20 lat. Tym samym w przypadku grobów ziemnych i murowanych przeznaczonych do pochowania nie więcej niż jednej osoby, opłata prolongacyjna nie może dotyczyć dochowania, które polega na ponownym

użyciu grobu, skoro celem wniesienia opłaty jest wstrzymanie ponownego użycia grobu. Z kolei miejsca w kolumbariach (jak również w ścianach pamięci, które w ocenie organu nadzoru spełniają tę samą funkcję), na mocy art. 7 ust. 3 u.c.c.z. są wyłączone spod zakresu stosowania art. 7 ust. 2 u.c.c.z. Tym samym uiszczenie opłaty, o której mowa w § 1 pkt 1 lit. c lub d uchwały powinno mieć charakter bezterminowy, a tym samym po upływie 20 lat od jej uiszczenia nie ma podstaw do wnoszenia opłaty prolongacyjnej.

W odpowiedzi na skargę Gmina wskazała, że w następstwie analizy zarzutów zawartych w przedmiotowej skardze oraz skardze z dnia 7 czerwca 2023 r. (dotyczącej uchwały Nr 890.LXV.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 września 2022r., w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta Częstochowy), w dniu 14 września 2023 r. została podjęta uchwała Nr 1077.LXXXI.2023 Rady Miasta Częstochowy w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta Częstochowy uwzględniająca w swojej treści uwagi wskazane przez Skarżącego w treści skargi z dnia 20 września 2023 r.

Wobec powyższego, z uwagi iż skarżona uchwała Nr 1035.LXXVIII,2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 25 maja 2023 r. utraciła moc na podstawie ww. uchwały Nr 1077.LXXXI.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 14 września 2023 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta Częstochowy, Gmina wniosła o umorzenie przedmiotowego postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona i zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. w Dz.U. z 2022 r. poz. 2492), 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).

Zakres kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów

administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 – zwanej dalej w skrócie: „p.p.s.a.”).

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 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.

Podnieść również należy, że stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy unormowane są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalił się pogląd, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (M. Stahl, Z. Kmieciak: „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny” w: Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

Przedmiotem sporu jest kwestia ustalenia cen i opłat za usługi cmentarne za korzystanie z usług cmentarza komunalnego Gminy Miasta Częstochowy uchwałą zwykłą.

W związku z czym na wstępie należy ocenić charakter prawny zaskarżonej uchwały Nr 1035.LXXVIII.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta Częstochowy.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego poświadają 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.

Art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. określa generalnie uprawnienie rady gminy do ustalenia wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Cmentarze należą do tej kategorii obiektów.

Zaznaczyć należy, że istnieją niejednolite poglądy co do charakteru prawnego cen i opłat ustalanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Według wcześniejszych zapatrywań uchwały wydawane na podstawie wymienionego przepisu zaliczano do aktów kierownictwa wewnętrznego, zawierających wytyczne dla podmiotów wykonujących na rzecz jednostki samorządu terytorialnego określone usługi, przy czym konkretna wysokość cen i opłat miała być bieżąco ustalona w zawieranych umowach cywilnoprawnych.

Aktualnie dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. mają charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej.

Wskazuje się przy tym zasadnie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. jest przepisem *lex specialis* względem przepisów zawartych w ustawach ustrojowych (por. C. Banasiński, M. Kulesza, Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, System Informacji Prawnej (SIP) Lex; M. Szydło, Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, SIP Lex; C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej oraz powołane tam orzeczenia sądów administracyjnych).

Warto w tym miejscu dodać, że także w wypowiedziach doktryny, wskazujących na powszechnie obowiązujący charakter uchwał lub zarządzeń w zakresie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych, akcentuje się, iż na ich podstawie dochodzi do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia określonych opłat, a zatem ich adresatami nie jest sama administracja (por. D. Dąbek w: Materiały z konferencji NSA „Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny”, ZNSA 2013, nr 3, s. 87-88).

Ponadto nie można pominąć w konkretnej sprawie, że kwalifikacja danego aktu zdeterminowana jest jego cechami materialnymi i formalnymi. Dlatego należy wskazać, że adresaci zaskarżonej uchwały są określeni generalnie, dotyczy ono sytuacji powtarzalnych, obejmujących wszystkie podmioty chcące korzystać z określonych urządzeń cmentarnych, a zatem ma charakter zewnętrzny, normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Zdaniem Sądu zaskarżona uchwała wprowadzająca opłaty jest aktem prawa miejscowego. Jej adresatem są osoby korzystające z cmentarzy komunalnych, zobowiązane do ponoszenia określonych opłat za pochowanie zwłok. Nie są to adresaci imiennie oznaczeni, lecz ujęci w sposób generalny. Tego rodzaju uchwała obejmuje przy tym sytuacje powtarzalne, a nie jednorazowe.

Zaskarżona uchwała dotyczy cen i opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego i za usługi świadczone na terenie cmentarza komunalnego. Wymienia ona szereg czynności, z których przynajmniej część należy zakwalifikować jako usługi komunalne, które są świadczone przez zarządzającego cmentarzem w imieniu gminy. Cennik ten ma charakter powszechnie obowiązujący, gdyż jego adresatami są wszystkie osoby, które są zobowiązane lub uprawnione do realizacji usług cmentarnych.

Uchwała zawierająca takie opłaty nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Podstawową różnicą między aktami wewnętrznymi a aktami prawa miejscowego jest bowiem krąg adresatów tych aktów prawnych oraz zakres obowiązywania w przypadku aktów prawa wewnętrznego ograniczony do podmiotów (adresatów) pozostających względem organów je stanowiących w stosunku szeroko pojętej podległości ustrojowej oraz organizacyjnej (por. M. Stahl, Stanowienie prawa miejscowego jako prawna forma działania organów samorządu terytorialnego w: System prawa administracyjnego, tom 5 pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013).

Charakter prawny aktu prawa miejscowego wynika również z mocy wiążącej regulacji uchwały. Uchwałą tą związany jest każdy usługobiorca, który obowiązany jest w wysokości określonej w uchwale ponosić opłaty za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., akt I OSK 1901/13, CBOSA).

Inaczej zatem, niż uchwały w sprawie sprawienia pogrzebu będące aktami skierowanymi do organów gminy lub jednostek pozostających w strukturach gminy, a

więc aktami prawa wewnątrznie obowiązującego, uchwały w sprawie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych skierowane są do ogółu adresatów. Jej adresatami są wszystkie podmioty korzystające z cmentarzy komunalnych i zobowiązane do ponoszenia określonych w uchwale opłat. Nie są to adresaci imiennie lub rodzajowo oznaczeni, lecz ujęci w sposób generalny. Uchwała obejmuje przy tym sytuacje powtarzalne, a nie jednorazowe. Są to więc znamiona odpowiadające ukształtowanemu doktrynalnie i orzeczniczo pojęciu aktu prawa miejscowego (por. wyroki NSA z 26 listopada 2013 r., I OSK 1901/13, 11 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 662/15 oraz wyroki WSA w Krakowie z 11 marca 2016 r., III SA/Kr 1360/15, WSA w Gliwicach z 11 kwietnia 2016 r., IV SA/GI 890/15 i 20 czerwca 2016 r., IV SA/GI 54/16 i WSA w Olsztynie z 10 października 2017 r., II SA/OI 626/17).

Powyższe stanowisko jest ugruntowane (por. wyroki NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., I OSK 258/16 i I OSK 571/16 oraz wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 15 stycznia 2015 r., II SA/Go 878/14; WSA we Wrocławiu z 29 maja 2008 r., III SA/Wr 134/08, WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2017 r., IV SA/GI 319/17; CBOSA).

Jako akt prawa miejscowego zaskarżona uchwała powinna podlegać publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i przewidywać stosowne *vacatio legis*, czego nie dopełniono (art. 88 Konstytucji RP w zw. z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 u.a.o.n.).

Skoro zaskarżona uchwała nie jest a powinna być aktem prawa miejscowego to wobec wskazanego naruszenia polegającego na zaniechaniu jej publikacji i niezgodnego z prawem oznaczenia wejścia uchwały w życie (są to wady niewątpliwie istotne) należało zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzić nieważność tej uchwały.

Okoliczność, że już sam fakt niepublikowania zaskarżonej uchwały przesądza konieczność stwierdzenia nieważności tej uchwały, czyni zbędną merytoryczną ocenę pozostałych zarzutów skargi.

Zaskarżoną przez Wojewodę uchwałą Rada dokonała ustalenia cen i opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego na terenie Gminy oraz za usługi świadczone na tym cmentarzu, które miały być ponoszone przez podmioty korzystające z cmentarza komunalnego. Rada uregulowała zatem jednostronnie rodzaj i wysokość opłat, obciążając w ten sposób podmioty korzystające z cmentarza obowiązkami. Mając na uwadze skutki, jakie wywoływała zaskarżona uchwała, należy ocenić, że ma ona charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego –

aktu prawa miejscowego. Na jej podstawie można wiążąco obciążyć podmioty zewnętrzne wobec administracji obowiązkiem ponoszenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego. Nie była to tylko swoista oferta skierowana do zainteresowanych osób, lecz w istocie zobligowanie podmiotów korzystających z cmentarza do finansowej partycypacji, wykonanie zadań przez organ gminy było bowiem uzależnione od poniesienia przez nich stosownej opłaty. Nie można uznać, że ta partycypacja finansowa była dobrowolna. Ustalając jednolitą dla wszystkich osób korzystających z cmentarza wysokość tych opłat, w praktyce uchwała uzależniała realizację świadczeń od poniesienia opłat. Zaskarżona uchwała określając opłaty za korzystanie z cmentarza komunalnego, od których uzależniona była możliwość korzystania z cmentarza, nakładała zatem w istocie na każdego obowiązek uiszczenia tych opłat w wysokości określonej w uchwale. Adresatem tej uchwały były wszystkie podmioty chcące korzystać z cmentarza komunalnego i urządzeń cmentarnych, a uchwała nakazywała im określone zachowanie: obowiązek uiszczenia wskazanej w uchwale opłaty. Adresaci uchwały określeni zostali generalnie, a nie imiennie. Uchwała dotyczyła sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Zaskarżona uchwała ma zatem charakter zewnętrzny, normatywny, generalny i abstrakcyjny, posiada cechy pozwalające na zaliczenie jej do aktów prawa miejscowego.

Przedstawione stanowisko co do zakwalifikowania tego typu uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego jest sporne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, jednakże w części orzecznictwa przyjmowany jest pogląd, że mają one charakter aktów prawa miejscowego (np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. Akt I OSK 1901/13; również w wyroku z dnia 11 czerwca 2015, sygn. Akt IOSK 662/15).

Także w doktrynie prawa administracyjnego jest to zagadnienie sporne, część autorów stoi jednak na stanowisku, że ustalanie cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej ma charakter aktu prawa miejscowego (por. C. Banasik, M. Kulesza, Ustawa o gospodarce komunalnej, Komentarz, Warszawa 2002, s. 56; także M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej, Komentarz, Warszawa 2008, s. 307 i n.).

Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że przedmiotowa uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Jej adresatami są bowiem osoby korzystające z cmentarza komunalnego, zobowiązane do ponoszenia określonych opłat.

Sąd orzekający w niniejszym składzie podziela pogląd, że tego rodzaju akt, wprowadzający obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ma charakter powszechnie obowiązujący. Jego adresatem nie jest sama administracja, lecz obejmuje on swoją regulacją postępowanie wszystkich kategorii podmiotów prawa, zewnętrznych wobec administracji: osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, nakładając na nie obowiązki. Zawarcie w zaskarżonej uchwale administracyjnoprawnej reglamentacji obowiązującej podmioty znajdujące się poza administracją danej jednostki samorządu, czyni tę uchwałę aktem prawa miejscowego.

Przyjęcie poglądu, że zaskarżona uchwała zawiera w sobie normy o charakterze powszechnie obowiązującym, a więc jest aktem prawa miejscowego, spowodowało konieczność zbadania dochowania warunków jego obowiązywania, w tym zwłaszcza ogłoszenia. Art. 88 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, natomiast w ust. 2 przewidziano, że zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Zasady te określone zostały w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172). Według treści art. 13 pkt 2 u.o.a.n. 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. Akty te, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, o czym mowa w art. 4 ust. 1 u.o.a.n., lub krótszy, o czym jest mowa w 4 ust. 2 i 3 oraz w art. 5 u.o.a.n.

Sąd podzielił też zarzuty organu, iż Rada Miasta Częstochowy ustalając treść § 2 uchwały przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. w związku z art. 7 ust. 1-3 u.c.c.z., a tym samym w sposób istotny naruszyła prawo.

Sąd również podzielił zarzuty organu, iż Rada Miasta Częstochowy ustalając treść § 4 uchwały, który stanowi, że: „traci moc uchwała Nr 890.LXV.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 września 2022 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego Gminy Miasta Częstochowy”. Uchwała, o której mowa w tym przepisie, również została podjęta jako akt zwykły, co oznacza, że wobec braku publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i określenia

odpowiedniego *vacatio legis*, nigdy nic weszła w życie. Tym samym Rada nie mogła pozbawić jej mocy obowiązującej.

W ocenie Sądu zasadne jest stanowisko organu nadzoru, że ustalenie dodatkowej opłaty za pochowanie zwłok jest sprzeczne z art. 1 ust. 1 pkt 2 u.g.k. poprzez ponowne objęcie opłatą dokonania pochówku na podstawie § 1 pkt 2 uchwały, w sytuacji gdy ten aspekt, został już uregulowany w § 1 pkt 1 uchwały.

Sąd podzielił też stanowisko Wojewody, że § 1 pkt 1 lit. e oraz pkt 3 uchwały, jako naruszenie standardów prawidłowej legislacji polegające na wprowadzeniu do treści uchwały pojęć niejasnych i niejednoznacznych. Podobnie w § 1 pkt 3 uchwały Rada wprowadziła do treści uchwały pojęcie grobu tradycyjnego i grobu socjalnego, nie wskazując jakie znaczenie należy nadać tym pojęciom w rozumieniu kwestionowanej uchwały. Podobnie Rada przekroczyła granice upoważnienia ustawowego ustalając w § 1 pkt 5 uchwały opłatę prolongacyjną przy „dochowaniu do grobów ziemnych, murowanych przeznaczonych do pochowania nie więcej niż jednej osoby, miejsc w kolumbariach ścianach pamięci”.

Sąd podzielił też stanowisko Wojewody, że miejsca w kolumbariach (jak również w ścianach pamięci, które w ocenie organu nadzoru spełniają tę samą funkcję), na mocy art. 7 ust. 3 u.c.c.z. są wyłączone spod zakresu stosowania art. 7 ust. 2 u.c.c.z. Tym samym uiszczenie opłaty, o której mowa w § 1 pkt 1 lit. c lub d uchwały powinno mieć charakter bezterminowy, a tym samym po upływie 20 lat od jej uiszczenia nie ma podstaw do wnoszenia opłaty prolongacyjnej.

U.g.k. zawiera ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jej podstawie opłat za korzystanie z komunalnych urządzeń użyteczności publicznej. Ustawa ta ma jednak zastosowanie o tyle, o ile inna ustawa nie określi zakresu opłat pobieranych na podstawie tych odrębnych przepisów. Takie odrębne przepisy zawiera ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, stanowiąca *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej. Art. 7 ust. 1 u.c.c.z. przewiduje mianowicie, że „Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem 20 lat”. W art. 7 ust. 2 przewidziano, że „Po upływie 20 lat ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenia przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione.” Z kolei art. 7 ust. 3 tej ustawy przewiduje, że „Przepisy ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych na pomieszczenie zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku

spopielenia zwłok." Z przytoczonych przepisów wynika zatem, że organ gminy może ustalać jedynie „opłaty za pochowanie zwłok” (art. 7 ust. 2), a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. Akt II GSK 1022/10).

Sąd zauważa, że okoliczność, iż zaskarżona uchwała została uchylona uchwałą nr 1077.LXXXI.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 14 września 2023 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego Gminy Miasta Częstochowy, nie uniemożliwiają Sądowi orzekania w przedmiocie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Uchylenie jej przez Radę wywarło bowiem skutki prawne z mocą jedynie *ex nunc*, natomiast orzeczenie o stwierdzeniu nieważności działa z mocą wsteczną (*ex tunc*), eliminując wstecz wszelkie skutki prawne, jakie wywołała zakwestionowana uchwała. Istotą i celem działania sądu administracyjnego jest sądowa kontrola administracji z punktu widzenia legalności jej działania. Sąd kontroluje administrację uwzględniając stan faktyczny i prawny istniejący w chwili podejmowania zaskarżonego aktu lub czynności. Umorzenie zatem sądowego postępowania kontrolnego w niniejszej sprawie spowodowałoby uniknięcie sądowej kontroli w przypadku, gdy wprowadzie sam zaskarżony akt prawny został już wyeliminowany z porządku prawnego, ale z mocą *ex nunc*, nie zostały zatem usunięte wszystkie skutki prawne, które on wywołał. Z tego właśnie powodu postępowanie sądowe w tej sprawie nie jest bezprzedmiotowe. Sąd orzekający w niniejszym składzie podziela zatem pogląd prawny wyrażany w orzecznictwie, że okoliczność, iż zaskarżony akt został uchylony przez sam organ, nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, mógł on bowiem być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego wejście w życie przepisu prawa miejscowego uchylającego ten akt (wyroki NSA: z dnia 20 marca 1996 r., SA/Gd 1256/95, OSS nr 4, poz. 129; z dnia 3 kwietnia 2012 r., I OSK 2315/11; z dnia 29 grudnia 2011 r., I OSK 1719/11; z dnia 27 maja 2008 r., II OSK 344/08; z dnia 13 września 2006 r., II OSK 758/06 i z dnia 2 września 2005 r., sygn. Akt I OSK 394/05; jak również Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. W5/94, OTK 1994, nr 2, poz. 44).

Końcowo Sąd uznał, że z uwagi na powszechnie obowiązujący charakter zaskarżonej uchwały, winna ona być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na podstawie art. 13 pkt 2 u.o.a.n., co stanowiło warunek wejścia w życie tej uchwały. Wymóg ten nie został jednak w niniejszej sprawie spełniony, albowiem w § 5 uchwały przewidziano, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2023 r. Stanowi to istotne naruszenie ww. przepisu u.o.a.n. będące

Sygn. akt III SA/GI 925/23

podstawą do stwierdzenia nieważności. Dlatego też Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.



*Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem*

SPECJALISTA

Agnieszka Górecka