



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 kwietnia 2015 r.

Poz. 1869

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 810/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 lutego 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk (sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Małgorzata Malinowska-Grakowicz

Sędzia NSA Maciej Guziński

Protokolant

specjalista Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 12 lutego 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na zarządzenie Burmistrza Ząbkowic Śląskich

z dnia 21 lipca 2014 r. nr 189/VII/IGP-2014

w przedmiocie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Ząbkowicach Śląskich

- I. stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia;**
- II. dalej idącą skargę oddala;**
- III. orzeka, że zaskarżone zarządzenie nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.**

Uzasadnienie

I

Uchwałą z dnia 26 czerwca 2014 r. (nr LVII/39/2014) Rada Miejska Ząbkowic Śląskich powierzyła Burmistrzowi tej Gminy uprawnienia w zakresie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 sierpnia 2014 r. (znak: NK-N.4131.159.12.2014.KW) Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność tej uchwały, wskazując, że jako akt prawa miejscowego powinna być skierowana do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w odpowiednim trybie, tymczasem w § 4 uchwały postanowiono o jej wejściu w życie z dniem podjęcia. Rozstrzygnięcie to nie zostało zaskarżone przez Gminę.

W dniu 21 lipca 2014 r. Burmistrz Ząbkowic Śląskich wydał zarządzenie nr 189/VII/IGP-2014 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Ząbkowicach Śląskich, powołując się na wynikające z uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 26 czerwca 2014 r. (nr LVII/39/2014) upoważnienie do ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W załączniku nr 1 do zarządzenia zawarto cennik opłat obowiązujących na terenie cmentarza komunalnego.

II

Pismem z dnia 6 października 2014 r. Wojewoda Dolnośląski złożył skargę na opisane wcześniej zarządzenie Burmistrza Ząbkowic Śląskich z dnia 21 lipca 2014 r., wnosząc:

1. stwierdzenie jego nieważności z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 ze zm.), a także art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687 ze zm.) oraz
2. o zasądzenie kosztów według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że w dniu wydania zarządzenia Burmistrz Ząbkowic Śląskich nie dysponował upoważnieniem do jego wydania, wynikającym z uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich, podjętej na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, skoro organ nadzoru stwierdził jej nieważność.

Wojewoda zauważył także, że przy wydawaniu zarządzenia określającego opłaty za korzystanie z cmentarza komunalnego powinny być uwzględnione regulacje zawarte w art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

III

W odpowiedzi strona przeciwna uznała skargę Wojewody Dolnośląskiego za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

IV

Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, między innymi poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., zwanej dalej, w skrócie, „p.p.s.a.”), w tym także skargi organów nadzoru na akty podejmowane przez organy gmin.

Kryterium legalności przewidziane w art. 1 § 2 ustawy ustrojowej umożliwia sądowi administracyjnemu – między innymi – stwierdzenie nieważności aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 lub 6 p.p.s.a. (w całości lub w części) albo stwierdzenie, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności aktu stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń, np. w razie podjęcia uchwały (innego aktu) przez organ niewłaściwy,

braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury jej uchwalenia.

Uwzględniając przytoczone zasady oceny dokonywanej przez sądy administracyjne, należy stwierdzić, iż zaskarżone zarządzenie nie mogło być utrzymane w obrocie prawnym.

V

W pierwszej kolejności należy podkreślić, jak słusznie zauważył Wojewoda, że zarządzenie z dnia 21 lipca 2014 r., zostało wydane przez Burmistrza bez upoważnienia. Upoważnienie takie wynikało bowiem z uchwały z dnia 26 czerwca 2014 r. (nr LVII/39/2014), która została wyeliminowana z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody z dnia 5 sierpnia 2014 r. Istotny jest przy tym dla sprawy charakter prawny rozstrzygnięcia nadzorczego, wydawanego przez wojewodę. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z powołanego przepisu wynika deklaratoryjny charakter rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda bowiem jedynie stwierdza, że dany akt jest dotknięty wadą nieważności. W konsekwencji zatem rozstrzygnięcie nadzorcze, mające deklaratoryjny charakter, wywołuje w stosunku do danego aktu, którego dotyczy, skutek *ex tunc*, a więc od chwili jego podjęcia. Stwierdzenie więc, rozstrzygnięciem nadzorczym, nieważności określonego aktu powoduje powrót do stanu istniejącego przed podjęciem aktu, którego nieważność stwierdzono.

Wobec zatem stwierdzenia nieważności uchwały z 26 czerwca 2014 r. ze skutkiem wstecznym – od momentu jej podjęcia, w dniu wydawania zaskarżonego zarządzenia Burmistrz Ząbkowic Śląskich nie dysponował upoważnieniem do jego podjęcia wynikającym z uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich, opartej na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Podkreślić przy tym należy, że z art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej wprost wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, aby móc decydować o wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej (w tym m.in. o wysokości opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego) musi mieć stosowne upoważnienie wynikające z uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Skoro natomiast taka uchwała w dniu wydania zaskarżonego zarządzenia nie funkcjonowała w obrocie prawnym, to tym samym Burmistrz nie był uprawniony do ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego.

Słusznie zauważył przy tym Wojewoda, że bez znaczenia pozostawała okoliczność podjęcia kolejnej uchwały przez Radę Miejską Ząbkowic Śląskich w dniu 28 sierpnia 2014 r., którą powierzono Burmistrzowi Ząbkowic Śląskich uprawnienie do stanowienia o wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Ząbkowice Śląskie w zakresie usług świadczonych na cmentarzu komunalnym, bowiem oceny prawnej zarządzenia należało dokonać na dzień jego wydania.

Skoro zatem zaskarżone zarządzenie zostało wydane bez stosownego upoważnienia, a tym samym z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, to zasadne było – już z tego powodu – stwierdzenie jego nieważności.

VI

Niezależnie od już wyłuszczonego powodu, należało dodatkowo uznać za zasadny zarzut naruszenia art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie z tym przepisem, grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20 (ust. 1). Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione (ust. 2). Przepisy ust. 1 i 2 nie mają jednak 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 (ust. 3).

Jak prawidłowo zauważył organ nadzoru, z uwagi na wyłączenie zastosowania ust. 1 i ust. 2 art. 7 ustawy względem 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, uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą, po upływie 20 lat, przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 grudnia 2010 r., I CSK 66/10). Tym samym zarządzenie nie może przewidywać wobec grobów, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy, że opłata za udostępnienie miejsca

do wykonania pochówku będzie terminowa – na 20 lat, tak jak to postanowiono w ust. 1 pkt 2 lit. b–c, e–h załącznika nr 1 do zarządzenia.

Wskazać bowiem należy za Wojewodą, że jedynym ustawowym ograniczeniem dopuszczalności dokonania pochówku w takim grobie jest upływ wynikającego z art. 7 ust. 6 ustawy terminu dwudziestu lat od wydania decyzji o zamknięciu cmentarza. Wojewoda słusznie także wskazał, że ust. 5 załącznika nr 1 do zarządzenia, w którym wprowadzono zasadę odpłatności za przedłużenie prawa do utrzymania grobu przez następne 20 lat w takim zakresie, w jakim dotyczy on grobu murowanego, przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, narusza zapisy ustawowe.

Niezgodna z prawem, jak zasadnie zauważył Wojewoda, jest również wynikająca z ust. 3 załącznika nr 1 do zarządzenia zasada pobierania odpłatności za pochowanie kolejnej osoby w istniejącym grobie, w sytuacji, gdy dokonano opłaty za zachowanie istniejącego grobu. Z przywołanego już art. 7 ust. 2 ustawy wynika, że złożenie zastrzeżenia i uiszczenie opłaty po upływie dwudziestu lat od poprzedniego pochówku skutkuje nabyciem prawa do wykorzystania miejsca, które to prawo pozostaje wiążące w stosunku do zarządcy cmentarza. Nabyte prawo wyraża się możliwością domagania się niesprzeciwiania się przez zarządcę wykonaniu kolejnego pochówku, oraz niesprzeciwiania się stanowi powstałemu w wyniku tej czynności. Czynności te zapobiegają zatem wygaśnięciu prawa do grobu (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 października 2010 r., IV CSK 113/10). W odniesieniu natomiast do grobów murowanych – jak prawidłowo wywiódł Wojewoda – przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok, opłata przewidziana w ust. 3 załącznika nr 1 do zarządzenia nie może być pobierana, z uwagi na uprawnienie do wielokrotnego i bezterminowego wykorzystania grobu.

Dodatkowo należy wskazać, że zawarte w ust. 4 załącznika nr 1 do zarządzenia odesłanie do ust. 1 pkt 1 i 2 wskazujące, że opłaty określone w ust. 1 dotyczą także pochówku szczątków ludzkich, pochodzących z ekshumacji, zawiera istotne naruszenie prawa, poprzez zastosowanie 20 letniego terminu udostępnienia miejsca pod groby murowane, przeznaczone do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok.

VII

W tym stanie rzeczy, z dotychczas naprowadzonych powodów, należało uznać, że zaskarżone zarządzenie podjęte zostało z istotnym naruszeniem prawa. Z tych względów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w punkcie I sentencji wyroku.

VIII

W ocenie Sądu, w niniejszej sprawie stronie skarżącej nie przysługuje żądany zwrot kosztów postępowania sądowego.

Przed wszystkim należy wskazać, iż przedmiotem sprawy była skarga Wojewody na zarządzenie Burmistrza. Postępowanie w takiej sprawie toczy się w oparciu o przepisy przywoływanej już ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Z mocy art. 100 tej ustawy, postępowanie sądowe w takich sprawach jest wolne od opłat sądowych. Zatem sam ustawodawca zwolnił występujących w takim postępowaniu skarżących od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, a tym samym możliwości dochodzenia ich zwrotu.

Odnosząc się do kwestii żądania zwrotu kosztów zastępstwa prawnego wskazać należy, iż zgodnie z art. 200 p.p.s.a., skarżącemu należą się od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności zwrot kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Zdaniem Sądu, koszty poniesione przez Wojewodę nie mają takiego charakteru. Należy bowiem podnieść, iż postępowanie w sprawie ze skargi wojewody na zarządzenie Burmistrza jest postępowaniem specyficznym. Wprawdzie toczy się ono w oparciu o przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jednakże nie należy zapominać o pewnych odrębnościach tego postępowania. Wskazać bowiem należy, iż wprawdzie wojewoda jest uprawniony do wniesienia skargi na zarządzenie organu wykonawczego (art. 93 ustawy o samorządzie gminnym), jednakże może to uczynić wyłącznie w przypadku przekroczenia 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 tej ustawy. Podkreślić przy tym trzeba, że wniesienie skargi do sądu przez wojewodę nie zmienia charakteru jego legitymacji procesowej, która nie wynika – jak to ma miejsce w przypadku innych skarżących – z istnienia własnego interesu prawnego. Skarżona uchwała nie nakłada bowiem na Wojewodę żadnego obowiązku, ani nie przyznaje mu żadnych uprawnień. Prawo do zaskarżenia uchwały przez wojewodę wynika zaś wyłącznie z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, które takie uprawnienie przyznają organowi nadzoru. Zatem w niniejszej sprawie skarżącym jest de facto organ, a nie podmiot który żąda ochrony ze względu na swój interes prawny. Zważyć zaś należy, iż z przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyj-

nymi wynika, że w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji zwrot kosztów postępowania przysługuje od organu, a nie na jego rzecz.

Podnieść ponadto trzeba, iż – w przeciwieństwie do innych skarżących występujących przed sądem administracyjnym, dla których wniesienie skargi jest jedyną możliwością dochodzenia praw po zakończeniu postępowania administracyjnego – organ nadzoru, jakim jest wojewoda, jest uprawniony do działania we własnym zakresie. Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części wydając w tym przedmiocie rozstrzygnięcie nadzorcze. Zatem nie sposób uznać, aby koszty poniesione przez organ nadzoru wyłącznie z powodu niewykorzystania własnych uprawnień nadzorczych można zaliczyć do kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw. W ten sposób bowiem organ nadzoru dodatkowo przerzuca na organ jednostki samorządu terytorialnego ewentualne koszty wynikające z jego własnego zaniechania. Biorąc pod uwagę zarówno przepisy ustawy o samorządzie gminnym, jak i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie sposób uznać, aby do tego celu zmierzał ustawodawca, przewidując instytucję zwrotu kosztów procesowych w art. 200 p.p.s.a. W związku z tym w ocenie Sądu żądanie skarżącego nie znajduje uzasadnienia (por. również postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 4 lipca 2008 r., II SA/OI 257/08).

Dlatego, na podstawie art. 200 w związku z art. 209 p.p.s.a., orzeczono, jak w pkt II sentencji wyroku.

IX

W pkt III sentencji wyroku orzeczono na podstawie art. 152 p.p.s.a.