



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 września 2022 r.

Poz. 4582

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 133/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anetta Makowska - Hrycyk
Sędzia WSA Anetta Chołuj (sprawozdawca)
Sędzia WSA Katarzyna Borońska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 kwietnia 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Legnicy
na zarządzenie Wójta Gminy Legnickie Pola
z dnia 3 kwietnia 2012 r. nr 16/2012
w przedmiocie wprowadzenia cennika opłat za korzystanie z mienia komunalnego na
Cmentarzach Komunalnych na terenie Gminy Legnickie Pole

stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Legnickie Pole zarządzeniem nr 16/2012 z dnia 3 kwietnia 2012 r. wydanym na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13 u.s.g. i art. 21 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2001. nr 295 ze zm.) wprowadził cennik opłat za korzystanie z mienia komunalnego na Cmentarzach na terenie Legnickie Pole.

Skargą z 29 stycznia 2021 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Legnicy (dalej: Prokurator, skarżący) wniósł o stwierdzenie nieważności powyższego zarządzenia, zarzucając mu naruszenie:

1. art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm. – dalej u.s.g.) oraz art. 21 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1947 ze zm.) polegające na wydaniu ww. zarządzenia w sytuacji, gdy powyższe przepisy nie przyznają kompetencji do stanowienia prawa w przedmiocie cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego, gdyż podstawą regulacji tej materii prawnej stanowi przepis art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 712 ze zm.) który ma charakter *lex specialis* w stosunku do samorządowych ustaw ustrojowych i zawiera delegacje ustawowe upoważniające organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia prawa w tym przedmiocie lub powierzenia tego uprawnienia w zakresie kształtowania cen i opłat organom wykonawczym tych jednostek, co w sprawie nie miało miejsca;

2. art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2019 r., poz. 1461) w związku z art. 42 u.s.g. polegające na zaniechaniu ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego ww. zarządzenia, w sytuacji gdy wydane przez organ zarządzenie stanowi 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 w dniu 25 lutego 2021 r. projekt nowej uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługi korzystania z cmentarzy komunalnych był jednym z punktów porządku obrad na sesji Rady Gminy. Następnie w piśmie procesowym z dnia 30 grudnia 2021 r. Wójt poinformował, że zarządzeniem z dnia 20 grudnia 2021 r. nr 0050.114.2021 ustalono cennik opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych położonych na terenie Gminy Legnickie Pole, które zostało przekazane do opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

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.

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 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 bezpośrednio 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 Prokuratury Okręgowej w Legnicy, powołując się na art. 3 § 2 pkt 5, art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 2a, art. 54 § 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.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że wydanie przedmiotowego zarządzenia przez Wójta Gminy nastąpiło bez stosownego upoważnienia. Podjęcie zaskarżonego aktu nastąpiło bowiem z pominięciem regulacji art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej i przy braku podjęcia wcześniej przez Radę Gminy uchwały w trybie art. 4 ust. 2 tej ustawy.

Podkreślić trzeba, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym organu wykonawczego gminy, musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach. Stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej (aktualnie Dz. U. z 2019 r. poz. 712 z późn. zm.), którego aktualne brzmienie jest takie samo jak obowiązujące na dzień podjęcia zaskarżonego aktu (wówczas: Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.), 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. Wedle zaś ust. 2 tej regulacji, uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Z akt niniejszej sprawy wynika, że uprawnienia w powyższym zakresie nie zostały powierzone przez Radę Gminy Wójtowi co było istotnym naruszeniem wymienionych przepisów. Przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 i ustawy o gospodarce komunalnej wyznaczają bowiem generalną właściwość organów samorządu

terytorialnego do określenia wysokości cen i opłat za usługi cmentarne oraz sposób ich ustalania. Przepis art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi dodatkową, poza przepisami ustrojowymi odnoszącymi się do organów samorządu terytorialnego, podstawę do wydawania aktów prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 8 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1564/13). Brak zastosowania w niniejszej sprawie art. 4 ust. 2 ustawy powodował, że Wójt nie posiadał kompetencji do podjęcia zaskarżonego aktu. Tak więc, aby organ wykonawczy gminy, jakim jest wójt gminy, mógł wydać akt decydujący o wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej - w tym o wysokości opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego - musi dysponować odpowiednim upoważnieniem, udzielonym mu uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W niniejszej sprawie Wójt na tego rodzaju uchwałę się nie powołał i nie została ona przedłożona.

Tak więc w dniu wydania zaskarżonego aktu nie funkcjonowała w obrocie prawnym uchwała Rady Gminy, upoważniająca Wójta do podjęcia aktu w sprawie ustalenia opłat obowiązujących na cmentarzach komunalnych.

Skoro zatem zaskarżone zarządzenie wydane zostało bez wymaganego upoważnienia, a co za tym idzie - z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, to naruszenie to stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu w całości.

Następnie wskazać należy, że okoliczność wydania przez Wójta nowego zarządzenia nr 0050.114.2021, które zostało przekazane do opublikowania 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 3 kwietnia 2012 r., a zgodnie z § 2 wchodzi w życie z dniem podpisania i nie można wykluczyć, że na jego podstawie były podejmowane określone czynności, wywołujące określone skutki prawne. Zaskarżone zarządzenie - mimo braku jego publikacji - mogło wywoływać skutki prawne. Mając powyższe zapatrywania na względzie podkreślenia wymaga, że dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiego zarządzenia istotne znaczenie mogą mieć skutki stwierdzenia jego nieważności.

Zaskarżone zarządzenie Wójta z 3 kwietnia 2012 r., w sprawie wprowadzenia cennika opłat za korzystanie z mienia komunalnego na Cmentarzach Komunalnych na terenie Gminy Legnickie Pole zostało wydane na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13 u.s.g. i art. 21 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2001. nr 295 ze zm.).

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 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 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, a normy prawne miały charakter abstrakcyjny regulujący powtarzalne, a nie jednorazowe czynności związane z obowiązkiem uiszczania opłat oraz obowiązywały powszechnie. 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 udostępnienie miejsc grzebalnych do pochówku na 20 lat, za dochowanie, za rezerwację miejsc, za wjazd na cmentarz... (...), 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. 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 197 poz. 1172, 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.

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, oraz wydanie przedmiotowego zarządzenia bez stosownego upoważnienia, w konsekwencji skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności kontrolowanego zarządzenia na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.