



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 listopada 2022 r.

Poz. 5546

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 836/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 lipca 2022 r.

w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubaniu na zarządzenie Burmistrza Olszyny z dnia 20 kwietnia 2011 r. nr 39 w przedmiocie wprowadzenia regulaminu cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Olszyna

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak

Sędziowie

Sędzia WSA Barbara Ciołek

Sędzia WSA Kamila Paszowska-Wojnar
(sprawozdawca)

Protokolant

Starszy specjalista Katarzyna Dziok

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 6 lipca 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubaniu
na zarządzenie Burmistrza Olszyny
z dnia 20 kwietnia 2011 r. nr 39
w przedmiocie wprowadzenia regulaminu cmentarzy komunalnych
na terenie Gminy Olszyna

stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia w całości.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Lubaniu (dalej skarżący, Prokurator) pismem z dnia 12 października 2021 r. wniósł skargę na zarządzenie Burmistrza Olszyny (dalej: Burmistrz) nr 39 z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Olszyna.

Wskazując jako podstawę prawną przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. nr 23 poz. 259 ze zm.), Burmistrz, wyżej wskazanym zarządzeniem nr 39 z dnia 20 kwietnia 2011 r. wprowadził regulamin cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Olszyna administrowanych przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych spółka z o.o. w Olszynie, ul. 3 Maja 17, stanowiący załącznik do tego zarządzenia. W § 2 wykonanie zarządzenia powierzono Zarządowi Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych spółka z o.o. w Olszynie, ul. 3 Maja 17, a w § 3 stwierdzono, że zarządzenie wchodzi w życie z dniem podjęcia. W załączniku do tego zarządzenia określono m.in. warunki i zasady udostępniania oraz rozporządzania miejscami grzebalnymi, warunki przyjmowania zwłok do pogrzebu postanowienia porządkowe oraz zasady prowadzenia prac kamieniarskich.

W skardze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanego wyżej zarządzenia w całości. Zarzucił, że zaskarżone zarządzenie narusza rażąco przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej jako u.s.g.) poprzez wydanie zarządzenia przez Burmistrza bez delegacji ustawowej przez organ nieuprawniony oraz narusza przepisy art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.) poprzez wydanie regulaminu, który stanowi akt prawa miejscowego, bez jego publikacji w dzienniku urzędowym. Następnie Prokurator wskazał, że zarządzenie to istotnie narusza przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez uregulowanie w regulaminie kwestii, które już zostały uregulowane ustawą i rozporządzeniem odmiennie oraz poprzez powtórzenie regulacji ustawowych we wskazanych, poszczególnych paragrafach tego zarządzenia. W uzasadnieniu skargi Prokurator, w oparciu o treść przepisów art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 40 ust. 3 i 4 oraz art. 41 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 u.s.g., wywiódł, że jedynym organem gminy uprawnionym do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Olszyna była wyłącznie rada gminy. Ponadto stwierdził, że regulamin korzystania z cmentarzy, jako określający zasady i tryb korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej stanowi akt prawa miejscowego i powinien zostać opublikowany w dzienniku urzędowym. Niezależnie od powyższego, wskazano, że regulamin cmentarzy komunalnych, stanowiący załącznik do zarządzenia, zawiera szereg uregulowań istotnie naruszających prawo, szczegółowo opisanych w części wstępnej skargi.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Olszyny poinformował, że pod koniec stycznia 2022 r. Rada Miejska w Olszynie podejmie uchwałę w sprawie regulaminu cmentarzy komunalnych w Olszynie i po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego prześle do Sądu egzemplarz uchwały, a po jej wejściu w życie przedmiotowe zarządzenie zostanie wyeliminowane z obrotu prawnego. W załączeniu do pism z dnia 14 lutego 2022 r. i 25 maja 2022 r. Burmistrz przekazał kserokopię uchwały nr 1/3/2022 Rady Miejskiej w Olszynie z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w gminie Olszyna wraz z informacją o opublikowaniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej. Oznacza to, że w postępowaniu sądowym nie mogą być brane pod uwagę argumenty natury słusznościowej czy celowościowej. Badaniu podlega jedynie legalność aktu administracyjnego, czyli prawidłowość zastosowania przepisów prawa procesowego i materialnego w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów. 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 w skrócie 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. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd 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 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, dalej jako u.s.g.), zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednakże 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.). Argumentując a contrario do treści art. 91 ust. 4 u.s.g., stanowiącego, że 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.

W niniejszej sprawie kontroli sądowej poddane zostało zarządzenie Burmistrza Olszyny nr 39 z dnia 20 kwietnia 2011 r., w którym jako podstawę prawną wskazano przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. nr 23 poz. 259 ze zm.). Powyższe zarządzenie zgodnie z treścią jego § 3, nie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W tym miejscu przypomnieć należy, że zgodnie z 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. System prawny tworzą więc między innymi akty prawa miejscowego, które są wydawane na podstawie delegacji ustawowej. Natomiast po myśli art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, zaś według zasady wyrażonej w art. 41 ust. 1 u.s.g., akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Przytoczony przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. odsyła zatem do innych ustaw zawierających delegacje do wydawania przepisów prawa miejscowego, w tym dotyczących ustalonych w zaskarżonym zarządzeniu opłat cmentarnych pobieranych na cmentarzach komunalnych. Upoważnienie takie dla organów stanowiących gminy zawiera art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., przyznający radom gmin, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, uprawnienie do określenia wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe uprawnienie - zgodnie art. 4 ust. 2 tej ustawy - rada gminy może powierzyć organowi wykonawczemu gminy. Wobec uregulowania zawartego w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. wyrażono trafne stanowisko, i jest to pogląd dominujący w orzecznictwie sądowym, że przepis ten tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w omawianym przedmiocie, a ponadto zasadnie wskazano, że jest to przepis *lex specialis* w stosunku do przepisów zawartych w ustawach ustrojowych (por. np. wyroki NSA: z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1909/16 i z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 2990/17 CBOiSA). W rozumieniu art. 4 ust. 1 u.g.k. uprawnienie do ustalania takich cen wynika z ustawy o gospodarce komunalnej, a organem właściwym jest rada gminy, chyba że powierzy swoje kompetencje, w drodze uchwały, organowi wykonawczemu gminy. W rozpoznawanej sprawie Burmistrz Olszyny wprowadził regulamin cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Olszyna w formie zarządzenia.

Przystępując do oceny aktu zaskarżonego przez Prokuratora, odnieść się należy do charakteru zaskarżonego zarządzenia. Z uwagi na materię podlegającą regulacji w drodze omawianego zarządzenia, zdaniem Sądu, nie ulega wątpliwości, że skarga dotyczy aktu podjętego w sprawie z zakresu administracji publicznej. Skargę tę wniósł Prokurator Rejonowy w Lubaniu, na zasadzie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740 ze 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.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do najdalej idącego zarzutu Prokuratora, że brak publikacji w dzienniku urzędowym spornego aktu powoduje konieczność stwierdzenia jego nieważności, ustalenia wymaga, czy sporne zarządzenie stanowi akt prawa miejscowego.

W ramach analizy powyższego zagadnienia, należy podkreślić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje rozbieżność co do zakwalifikowania 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. Zgodnie z jedną linią orzecniczą tego rodzaju akty nie stanowią aktów prawa miejscowego, lecz są aktami o charakterze kierownictwa wewnętrznego (por. wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., sygn. akt II OSK 138/05; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II GSK 1103/08; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt OSK 19/06). W opozycji do powyższego twierdzenia pozostaje drugi nurt orzecniczy, zgodnie z którym regulacje te stanowią akty o charakterze prawa miejscowego. Akty te mają bowiem charakter powszechnie obowiązujący, a ich adresatem, na którego nakładają określone obowiązki, nie jest sama administracja, lecz wszystkie podmioty prawa, zewnętrzne wobec administracji (por. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 662/15; wyrok NSA z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 1022/10; wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1360/15; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 73/13; wyroki WSA w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Gl 865/16; z dnia 11 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 890/15). W opinii Sądu, analogicznie należy potraktować kwestionowane przez Prokuratora zarządzenie. Dokonując kwalifikacji tego aktu, trzeba bowiem uwzględnić, że jego adresatem nie jest sama administracja. Reguluje on w sposób jednostronny kwestie zasad i warunków związanych z korzystaniem z cmentarzy komunalnych. Akt ten wprowadza bowiem regulamin, w którym określono: warunki i zasady udostępniania oraz rozporządzania miejscami grzebalnymi, warunki przyjmowania zwłok do pogrzebu postanowienia porządkowe oraz zasady prowadzenia prac kamieniarskich. Innymi słowy, wprowadza ono reguły postępowania dotyczące podmiotów zewnętrznych wobec administracji, chcących korzystać z cmentarzy komunalnych. W konsekwencji stwierdzić należy, że zarządzenie to ma charakter generalny - bowiem zawarte w nim normy definiują adresata przez wskazanie pożądaných cech, a nie przez wymienienie nazw adresatów, oraz abstrakcyjny - gdyż nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto ma ono charakter normatywny, co wynika z postanowień wyznaczających adresatom sposób zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia, oraz zewnętrzny - bo skierowane jest również do podmiotów pozostających poza strukturą administracji. Te wszystkie 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).

Nadto ponownie podkreślić należy, że zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty te, w myśl art. 42 u.s.g. w związku z art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, podlegają obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie bowiem z art. 13 pkt 2 ww. ustawy 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.

Jak wynika z akt sprawy, kwestionowane zarządzenie nie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, ponieważ w § 3 tego aktu postanowiono, że wchodzi ono w życie z dniem podjęcia. Niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, stanowiącego warunek jego wejścia w życie, świadczy - zdaniem Sądu - o istotnym naruszeniu norm konstytucyjnych (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP) oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co w konsekwencji skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności kontrolowanego zarządzenia w całości.

Wobec uwzględnienia najdalej idącego zarzutu Prokuratora, mającego charakter formalny, a dotyczącego braku publikacji zarządzenia w dzienniku urzędowym, bezprzedmiotowe było rozpatrywanie dalszych zarzutów zgłoszonych w skardze, w tym zwłaszcza zarzutów dotyczących merytorycznej zawartości prawnej zaskarżonego aktu.

Końcowo wskazać należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowego zarządzenia niweczy jego skutki z mocą wsteczną. Zatem nawet fakt uchylecia przedmiotowego zarządzenia przez organy gminy (do czego, jak wynika z treści pism przesłanych do tej pory przez Burmistrza, w sprawie nie doszło), nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu jego nieważności przez Sąd.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.