



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 stycznia 2023 r.

Poz. 588

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 891/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk (sprawozdawca)
Sędzia WSA Kamila Paszowska-Wojnar
Asesor WSA Anna Kuczyńska-Szczytkowska

Protokolant

referent stażysta Kamila Ostrowska

po rozpoznaniu w Wydziale III
na rozprawie w dniu 3 sierpnia 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Lubaniu
na zarządzenie Wójta Gminy Lubań
z dnia 30 grudnia 2011 r. nr 121/OW/2011
w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń
cmentarnych na terenie gminy Lubań

stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia w całości.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Lubaniu (dalej skarżący, Prokurator) jest zarządzenie nr 121/OW/2011 Wójta Gminy Lubań (dalej: Wójt, organ) z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych na terenie gminy Lubań.

Wskazując jako podstawę prawną przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 ze zm.; dalej: „u.g.k.”) oraz art. 2 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.) zaskarżonym zarządzeniem Wójt ustalił stawki opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych na terenie gminy Lubań. W § 4 wykonanie zarządzenia powierzono Referatowi Infrastruktury i Gospodarki. Zgodnie z § 5 zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 r. i podlega podaniu do wiadomości mieszkańców poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Lubań.

W skardze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności ww. zarządzenia Wójta w całości. Zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.:

1) art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372; dalej: „u.s.g.”), w związku z art. 2 ust.1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 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.; dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów”) i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP poprzez bezzasadne zaniechanie opublikowania zarządzenia stanowiącego akt prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co spowodowało, że nie wiąże ono adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie wywołuje skutków prawnych;

2) art. 41 ust. 1 u.s.g. i art. 7 Konstytucji RP poprzez wydanie zarządzenia będącego aktem prawa miejscowego przez niewłaściwy organ – Wójta, który działał bez indywidualnej normy kompetencyjnej upoważniającej go do ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych na terenie gminy Lubań.

W uzasadnieniu skargi przywołał argumentację wskazał, że zaskarżone zarządzenie stanowi akt prawa miejscowego i wobec tego podlega publikacji, czego w sprawie nie uczyniono. Ponadto zakwestionował właściwość Wójta jako organu uprawnionego w sprawie do wydania tego zarządzenia.

W odpowiedzi na skargę Wójt uwzględnił w całości zawarte w skardze zarzuty i wniósł o odstąpienie od obciążania organu kosztami postępowania oraz o przeprowadzenie rozprawy również pod nieobecność przedstawiciela organu lub jego pełnomocnika.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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 2022 r. poz. 329), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Stosownie do art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Odnosnie do aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 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.). Sąd w składzie orzekającym podziela poglądy wyrażone w wyrokach tut. Sądu (np. wyroki WSA we Wrocławiu: z dnia 24 lutego 2021 r. sygn. akt III SA/Wr 169/20; z dnia 20 kwietnia 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 133/21; z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 610/21, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej: CBOSA) odwołujące się do literatury prawa, 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). 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.

Wskutek skargi Prokuratora kontroli sądowej zostało poddane zarządzenie Wójta z nr 121/OW/2011 Wójta Gminy Lubań (dalej: Wójt, organ) z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych na terenie gminy Lubań, wydane na podstawie m.in. art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

Słusznie wywodzi w skardze Prokurator, że zaskarżone zarządzenie stanowi aktu z zakresu administracji publicznej. Niewątpliwa jest zatem legitymacja skargowa Prokuratora w tej sprawie, którą w szczególności statuuje art. 50 § 1 i art. 52 § 1 p.p.s.a. oraz art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, 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. Sąd opowiada się poglądem, że wywiedzenie skargi w tym trybie nie musiało być poprzedzone wyczerpaniem środków zaskarżenia ani nie było ograniczone terminem zaskarżenia. Zatem, skargę należy uznać za dopuszczalną.

W pierwszej kolejności przypomnienia wymaga, 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, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej: CBOSA). 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 sprawie Wójt wydał zaskarżone zarządzenie w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2) u.g.k. Jak wynika z akt sprawy organ stanowiący gminy nie wydał uchwały w sprawie przekazania tej kompetencji organowi wykonawczemu.

Ocena zaskarżonego aktu winna nastąpić w kolejności wagi zgłoszonych zarzutów w skardze. Oznacza to, że najpierw należy ocenić, czy zaskarżone zarządzenie stanowi akt prawa miejscowego, co skutkuje obowiązkiem jego opublikowania w odpowiednim dzienniku urzędowym, a dopiero następnie dokonać dalszej oceny, czy zarządzenie to wydał uprawniony organ. Stwierdzenie już pierwszej wadliwości wpływa na ważność zaskarżonego aktu. Brak publikacji w dzienniku urzędowym spornego aktu powoduje konieczność stwierdzenia jego nieważności, ustalenia wymaga, czy sporne zarządzenie stanowi akt prawa miejscowego.

Sąd kontrolując zaskarżone zarządzenie w pierwszym wskazanym zakresie, doszedł do przekonania, że zarzut Prokuratora jest słuszny i uzasadniony. Z taką oceną zgodził się także organ w odpowiedzi na skargę.

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, CBOSA). 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, CBOSA). W opinii Sądu, do takich właśnie aktów należy zaliczyć kwestionowane przez Prokuratora zarządzenie. Dokonując kwalifikacji tego aktu, trzeba bowiem uwzględnić, że jego adresatem nie jest sama administracja. Reguluje on w sposób jednostronny kwestie opłat związanych z korzystaniem z cmentarzy komunalnych. Akt ten wprowadza bowiem katalog opłat za udostępnienie czy rezerwację wskazanych rodzajów miejsc grzebalnych. Innymi słowy obciąża tymi opłatami podmioty zewnętrzne wobec administracji chcące korzystać z cmentarzy komunalnych. W konsekwencji stwierdzić należy, że zarządzenie to ma charakter generalny - bowiem zawarte w nim normy definiują adresata przez wskazanie pożądanых 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 oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, podlegają obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie bowiem z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów 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.

W sprawie zaskarżone zarządzenie nie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a w samej jego treści w § 5 tego aktu postanowiono, że wchodzi ono w życie z dniem podpisania z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012 r. W tym zakresie trzeba podkreślić, że obowiązek publikacji aktów prawa miejscowego w dzienniku urzędowym został nałożony już w 2002 r. Niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, stanowiącego warunek jego wejścia w życie, świadczy 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 całości kontrolowanego zarządzenia.

Uzasadniony jest także drugi zarzut skargi, choć opisane wyżej naruszenie jest wystarczające do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu. Porządkująco jednak Sąd zauważa, że Wójt wydając kontrolowane zarządzenie działał z naruszeniem ustawowej kompetencji. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. wyłączną kompetencję do 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 posiadają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie zaś z ust. 2 tego przepisu uprawnienie to może być powierzone organom wykonawczym tych jednostek. Z akt sprawy powierzenie takie nie wynika, zaś organ zarzut w tym zakresie także uwzględnił.

W tym stanie rzeczy, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonego zarządzenia w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.