



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 sierpnia 2021 r.

Poz. 3976

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 169/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Kamila Paszowska-Wojnar
(sprawozdawca)

Sędziowie

Sędzia NSA Anna Moskała
Sędzia WSA Barbara Ciołek

po rozpoznaniu w Wydziale III na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 lutego 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Bardo
z dnia 28 czerwca 2010 r., nr 60/2010
w przedmiocie ustalenia cennika opłat za korzystanie z cmentarza

stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia w całości.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich (dalej skarżący, Prokurator) pismem z dnia 5 marca 2020 r., wniósł skargę na zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Bardo (dalej: Burmistrz) nr 60/2010 z dnia 28 czerwca 2010 r.

Działając m.in. na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Rada Miejska w Bardzie podjęła uchwałę nr XXVII/177/090 z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie, w której to uchwale, w jej § 5 ust. 1 wskazano, że wysokość opłat za korzystanie z cmentarza ustala Burmistrz Miasta i Gminy Bardo w formie zarządzenia. W wykonaniu tej uchwały Burmistrz Miasta i Gminy Bardo, zarządzeniem nr 60/2010 z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie ustalenia cennika opłat za korzystanie z cmentarza obowiązujących na Cmentarzu Komunalnym w Bardzie, w § 1 wprowadził cennik opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Bardzie, będący załącznikami do tego zarządzenia, a w § 5 stwierdził, że zarządzenie wchodzi w życie z dniem 28 czerwca 2010 r. W załączniku do tego zarządzenia określono natomiast opłaty za wykupienie miejsca na 20 lat pod wskazane rodzaje grobów, za rezerwację miejsca na 20 lat pod wskazane rodzaje grobów, za przedłużenie udostępnienia miejsca, za przedłużenie rezerwacji miejsca grzebalnego i inne.

W skardze Prokurator zarzucił naruszenie przepisu 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) poprzez zaniechanie publikacji w Dolnośląskim Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Bardo nr 60/2010 z dnia 28 czerwca 2010 r., w sprawie ustalenia cennika opłat za korzystanie z cmentarza obowiązujących na Cmentarzu Komunalnym w Bardzie. Prokurator wyjaśnił, że wydane przez ten organ zarządzenie stanowi akt prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że zaskarżone zarządzenie ma charakter aktu prawa miejscowego, albowiem reguluje jednostronnie kwestie dotyczące obowiązku uiszczania określonych opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych, jest skierowane do adresatów określonych w sposób generalny tj. do wszystkich podmiotów korzystających z cmentarzy i dotyczy sytuacji powtarzalnych. W konsekwencji, Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu w całości.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Bardo wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu skargi wskazano, że wydanie zaskarżonego zarządzenia odbyło się w zgodzie z treścią art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. W ocenie Burmistrza, zarządzenie to nie ma przymiotu prawa miejscowego, skoro powyższy przepis stanowi podstawę do wydania aktu kierownictwa wewnętrznego, a nie aktu prawa miejscowego. Zdaniem Burmistrza nie zawiera ono norm generalnych i abstrakcyjnych. Wskazano również na rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych odnośnie 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, a w okresie wydania zaskarżonego zarządzenia dominował nurt, zgodnie z którym nie podlega ono ogłoszeniu w Dzienniku Wojewódzkim, gdyż stanowi akt wewnętrzny.

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 Miasta i Gminy Bardo nr 60/2010 z dnia 28 czerwca 2010 r., wydane na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej oraz uchwały Rady Miejskiej w Bardzie nr XXVII/177/090 z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie. Powyższe zarządzenie zgodnie z treścią jego § 5, 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 Rada Miejska w Bardzie podjęła uchwałę nr XXVII/177/090 z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie, w której w § 5 ust. 1 upoważniła Burmistrza Miasta i Gminy Bardo do ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarza w formie zarządzenia.

Przystępując do oceny zaskarżonego przez Prokuratora aktu 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 Ząbkowicach Śląskich, 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

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 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 do zarzutu Prokuratora, że brak publikacji w dzienniku urzędowym spornego aktu powoduje konieczność 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, 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 pożądanego cechu, 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 § 5 tego aktu postanowiono, że wchodzi ono w życie z dniem 28 czerwca 2010 r. 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 całości kontrolowanego zarządzenia.

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