



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 maja 2021 r.

Poz. 2533

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 174/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Magdalena Jankowska - Szostak

Sędzia WSA Katarzyna Borońska (sprawozdawca)

Sędzia WSA Anetta Chołuj

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 listopada 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na zarządzenie Wójta Gminy Stoszowice
z dnia 12 stycznia 2011 r., nr 2/2011
w przedmiocie opłat cmentarnych związanych z funkcjonowaniem Cmentarza
Komunalnego we wsi Grodziszczce

stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Stoszowice (dalej: Wójt) zarządzeniem nr 2/2011 z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie opłat cmentarnych związanych z funkcjonowaniem Cmentarza Komunalnego we wsi Grodziszczce, określił opłaty za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Stoszowice, zgodnie z cennikiem stanowiącym załącznik do tego zarządzenia. Zgodnie powyższym załącznikiem ustalono opłaty takie jak: za miejsce pochówku w różnego rodzaju grobach ziemnych i murowanych przez następne 20 lat, za rezerwację miejsc przez następne 20 lat, za wjazd na cmentarz. W § 4 zarządzenia postanowiono, że wchodzi ono w życie z dniem podpisania.

Przedmiotowe zarządzenie, jak wynika z jego treści jest adresowane do wszystkich osób korzystających z cmentarza komunalnego we wsi Grodziszczce. Reguluje kwestie dotyczące obowiązujących opłat, ich rodzajów i wysokości za korzystanie z cmentarza.

Skargą z 16 marca 2020 r. Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich (dalej: Prokurator, skarżący) wniósł o stwierdzenie nieważności powyższego zarządzenia Wójta w całości, zarzucając mu naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019, poz. 1461) polegające na zaniechaniu ogłoszenia w Dolnośląskim Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym ww. zarządzenia nr 2/2011 z dnia 12 stycznia 2011 r. W uzasadnieniu skarżący dowodził, że zarządzenie stanowi akt prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wskutek czego przez brak jego należytej publikacji nie wiąże adresatów zawartych w niej norm.

Odpowiadając na skargę Wójt wniósł o jej oddalenie. Argumentował, że wymóg publikacji aktów wydawanych w sprawie opłat cmentarnych jest różnie oceniany w orzecznictwie. Powołał się na pogląd, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej nie kreuje uprawnień w zakresie wprowadzania danin publicznych, w związku z tym należy uznać, że zaskarżone zarządzenie z 2005 r. nie stanowiło aktu prawa miejscowego, ale akt kierownictwa wewnętrznego i nie podlegało obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Taki kierunek został już wypracowany i przyjęty w uchwale Składu Pięciu Sędziów Sądu Najwyższego z 26 września 1995 r., sygn. akt III AZP 22/95.

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. nr 153, poz. 1269 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.

Odnosnie 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 bezpośrednie 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 Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich, powołując się na przywołany art. 8 § 1, art. 50 § 1, p.p.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. 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.

Zaskarżone zarządzenie Wójta z 12 stycznia 2011 r., w sprawie w sprawie opłat cmentarnych związanych z funkcjonowaniem Cmentarza Komunalnego we wsi Grodziszczce zostało wydane na podstawie art. 30 ust. 3 u.s.g. i art. 4 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Powołany w odpowiedzi na skargę przepis art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencję do stanowienia 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. Jednocześnie w ust. 2 zastrzeżono, że uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Podniesiony w skardze zarzut sprowadzał się do wskazania, że 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 faktycznie – co podniesiono w odpowiedzi na skargę - 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 (normy zawarte w akcie zdefiniowały adresata poprzez wskazanie określonych cech, a nie wymienienie z nazwy), zaś normy prawne miały charakter abstrakcyjny regulujący powtarzalne, a nie jednorazowe czynności związane z obowiązkiem uiszczania opłat oraz obowiązywały powszechnie. Wbrew argumentom organu, zarządzenie to nie ma charakteru aktu kierownictwa wewnętrznego. 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 cmentarza komunalnych,

wprowadzając katalog opłat za pochowanie zwłok i prochów i czynności z tym związane, za utrzymanie porządku na cmentarzu, ekshumacje itp., obciążając tymi opłatami w sposób wiążący podmioty zewnętrzne wobec administracji, chcące korzystać z cmentarzy komunalnych oraz abstrakcyjny - bo nakazywane, zakazywane lub dozwolone 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 232, poz. 1378, 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, ponieważ w § 4 tego skarżonego zarządzenia postanowiono, iż "zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania".

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, co w konsekwencji skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności kontrolowanego zarządzenia na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.