

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wlkp.
WYDZIAŁ II
ul. Dąbrowskiego 13
66 – 400 Gorzów Wlkp.

Dnia 20 kwietnia 2018 r.
Sygn. akt II SA/Go 95/18

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

URZĄD MIEJSKI ZBĄSZYNEK		
WPLYWNO	24 -04- 2018	OBRAZKA
L. dz.	29/19/2018	
Zal.		

Burmistrz Zbąszynka
jako reprezentujący Gminę na zewnątrz
ul. Rynek 1
66 – 210 Zbąszynek

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 18 kwietnia 2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza organowi – jako stronie – odpis wyroku z dnia 5 kwietnia 2018 r. wraz z uzasadnieniem.

STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Elżbieta Dziecielewska

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718).

2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718)¹.
4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>.
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718).

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Michał Ruszyński
Sędziowie	Sędzia WSA Adam Jutrzenka-Trzebiatowski Sędzia WSA Jacek Jaśkiewicz (spr.)
Protokolant	st.sekr.sąd. Elżbieta Dzieścielewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 kwietnia 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świebodzinie
na uchwałę Rady Miejskiej w Zbąszynku
z dnia 30 kwietnia 2009 r., nr XXXIII/20/2009
w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Zbąszynek i zasad
zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu

stwierdza, że § 1, § 5, § 6 i § 9 zaskarżonej uchwały są niezgodne z prawem.



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

05. 04. 2018

dnia podpis *R. Dzieścielewska*

Uzasadnienie

1. W dniu 30 kwietnia 2009 r. Rada Miejska w Zbąszynku podjęła uchwałę nr XXXIII/20/2009 w sprawie ustalenia sprawienia pogrzebu przez Gminę Zbąszynek i zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu. Jako podstawę prawną podjęcia tej uchwały wskazano art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 115, poz. 728 ze zm.; dalej u.p.s.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.; dalej u.s.g.). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Zgodnie z treścią § 1 powyższej uchwały sprawienie pogrzebu przez Gminę Zbąszynek przysługuje osobom zmarłym, które zamieszkiwały lub przebywały na jej terenie:

- jeśli nie posiadały osób zobowiązanych do alimentacji,
- osoby zobowiązane do alimentacji nie mają możliwości albo uchylają się od obowiązku sprawienia pogrzebu;
- osoba lub rodzina zobowiązana do pochówku znajduje się w trudnej sytuacji życiowej i nie ma możliwości ubiegania się o świadczenie na ten cel z innego tytułu,
- tożsamości tych osób nie można ustalić, a zgodę na pochówek uzyskano od właściwego prokuratora.

W § 5 powyższej uchwały określono trzy przypadki zwrotu wydatków poniesionych przez gminę na sprawienie pogrzebu:

- 1) jeżeli przysługuje po zmarłym zasiłek pogrzebowy z ubezpieczenia społecznego, wydatki w całości lub w części pokrywa się z tego zasiłku,
- 2) jeżeli zmarły pozostawił majątek, a nie przysługuje po nim zasiłek pogrzebowy, wydatki pokrywa się w całości lub w części z masy spadkowej zgodnie, z przepisami prawa spadkowego,
- 3) w przypadku sprawienia pogrzebu osobom bezdomnym, samotnym, nieznanym, których tożsamości nie ustalono, nie posiadającym żadnego majątku ani dochodów, wydatki w całości pokrywa Gmina Zbąszynek”.

W § 6 uchwały wskazano przypadki odstąpienia od zwrotu wydatków poniesionych na ten cel.

W § 9 Rada Miejska w Zbąszynku wskazała, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego

2. Skargę na uchwałę w zakresie jej paragrafów 1, 5, 6 i 9 złożył Prokurator Rejonowy w Świebodzinie zarzucając im naruszenie:

- art. 7 i 94 Konstytucji oraz art. 44 u.p.s. w związku z art. 10 ust 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych poprzez określenie w § 1 uchwały kręgu osób, którym przysługuje prawo pochówku przez gminę, a tym samym wkroczenie przez Radę Miejską w Zbąszynek, bez upoważnienia, w materię, uregulowaną już przez przepis ustawowy;
- art. 7 i 94 Konstytucji oraz art. 44 oraz art. 96 ust. 3 u.p.s. określenie w § 5 oraz § 6 uchwały, zwrotu kosztów pogrzebu poniesionych przez gminę, pomimo braku upoważnienia rady gminy do uregulowania tej kwestii w uchwale;
- art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1253) poprzez uznanie w § 9 uchwały, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego i jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, podczas gdy zaskarżona uchwała nie mieści się w ustalonym w tym przepisie katalogu aktów publikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając to na uwadze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 1, § 5, § 6 i § 9.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej uwzględnienie, zgadzając się ze stanowiskiem Prokuratora.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

3. Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm. – określanej dalej jako p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 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.

Przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Uprawnienie do uruchomienia drogi sądowej mające na celu kontrolę zgodności z prawem uchwały przysługuje również prokuratorowi (art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1767)). Z uprawnieniem tym korelują przepisy art. 8, art. 50 § 1, art. 52 § 1 oraz art. 53 § 3 p.p.s.a.

Sankcja nieważności dotyczy przypadków uznanych za istotne naruszenie prawa. Za takie uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Przykładowo są nimi podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

4. Najdalej idący i najbardziej generalny zarzut dotyczy charakteru zaskarżonego aktu. Oceniając charakter prawny zaskarżonej uchwały podkreślić należy, że w odróżnieniu od aktów prawa powszechnie obowiązującego, akty prawa wewnętrznego mają charakter otwarty i nie tworzą katalogu zamkniętego. Zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty prawa wewnętrznego są do siebie zbliżone, lub nawet tożsame pod względem podmiotowym (tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego) oraz przedmiotowym (obejmują potencjalnie cały zakres działania jednostek samorządu terytorialnego).

Podstawową różnicą między aktami wewnętrznymi a aktami prawa miejscowego jest krąg adresatów tych aktów prawnych oraz zakres obowiązywania w przypadku aktów prawa wewnętrznego ograniczony do podmiotów (adresatów) pozostających względem organów je stanowiących w stosunku szeroko pojętej podległości ustrojowej oraz organizacyjnej (por. M. Stahl, *Stanowienie prawa miejscowego jako prawna forma działania organów samorządu terytorialnego: System prawa administracyjnego*, tom 5 pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013). Akt wewnętrzny, podobnie jak akt powszechnie obowiązujący, jest wydawany na podstawie prawa i w granicach prawa, przez ustawowo upoważnione organy.

Uchwały w sprawie sprawienia pogrzebu, jako że dotyczą realizacji obowiązku spoczywającego na gminie, skierowane są do organów gminy lub jednostek

pozostających w strukturach gminy, tj. ośrodków pomocy społecznych, czyniąc je aktami prawa wewnętrznie obowiązującego, a przepisy w niej zawarte oddziałują jedynie na sferę obowiązków i uprawnień tej jednostki organizacyjnej gminy. Tego rodzaju akty nie zawierają zatem norm generalnych i abstrakcyjnych kierowanych do podmiotów zewnętrznych wobec rady gminy, nie przyznają bowiem praw, ani nie nakładają obowiązków nieokreślonemu kręgowi odbiorców. Adresatem poddanej kontroli są organy wykonawcze gminy lub osoby upoważnione przez organy wykonawcze do wykonywania określonych zadań (np. kierownik ośrodka pomocy społecznej).

Powyższe stanowisko jest ugruntowane (por. wyroki NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., I OSK 258/16 i I OSK 571/16 oraz wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 15 stycznia 2015 r., II SA/Go 878/14; WSA we Wrocławiu z 29 maja 2008 r., III SAWr 134/08, WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2017 r., IV SA/GI 319/17; CBOSA).

Publikacja zaskarżonej uchwały w dzienniku urzędowym nie ma również oparcia w przepisach szczególnych, o których mowa w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Z tych względów zapis § 9 zaskarżonej uchwały jest istotnie niezgodny z prawem.

5. Zasadne są zarzuty Prokuratora dotyczące przekroczenia przez organ gminy w zaskarżonych przepisach uchwały delegacji ustawowej. Zgodnie z art. 44 u.p.s. podejmując uchwałę, rada gminy może określić jedynie sposób sprawienia pogrzebu. Nie jest natomiast uprawniona do określenia kręgu osób, którym przysługuje prawo pochówku przez gminę i regulowania przypadków, kiedy gmina zobowiązana jest do sprawienia pogrzebu. Kwestia ta została bowiem uregulowana wyczerpująco w art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (por. wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., II OSK 1524/12; CBOSA).

Przepis § 1 pozostaje w sprzeczności z art. 44 u.p.s. oraz art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach, bowiem wkracza w materię uregulowaną przez przepisy ustawy. Naruszeniem art. 44 u.p.s. jest również określenie w § 5 uchwały zasad

zwrotu kosztów pogrzebu poniesionych przez gminę. Zasady zwrotu wydatków poniesionych przez gminę na wskazany cel zostały wyczerpująco uregulowane w art. 96 ust. 3 u.p.s. przez wskazanie, z jakich źródeł, gmina organizująca pogrzeb, może uzyskać zwrot wydanych na ten cel środków. Rada gminy nie ma ustawowego upoważnienia do uregulowania tej kwestii w uchwale.

To samo odnieść należy do kwestii unormowanej w § 6 tej uchwały bowiem przepisy ustawy nie zawierają kompetencji do regulacji zasad zwrotu wydatków poniesionych przez gminę na pogrzeb nie pozwalają również na określenie zasad odstępowania od tych wydatków.

6. W świetle poczynionych uwag zasadne było zatem stwierdzenie, że przepisy § 1, § 5, § 6 oraz § 9 zaskarżonej uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa. Zgodzić się należy ze zmodyfikowanym na rozprawie wnioskiem Prokuratora Okręgowego, że właściwą sankcją w stosunku do zakwestionowanych w skardze przepisów jest stwierdzenie ich niezgodności z prawem. Zgodnie bowiem z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Stosownie do art. 94 ust. 1 u.s.g. 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.

W myśl art. 94 ust. 2 u.s.g. jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem.

Zaskarżona bowiem uchwała, jak wyżej wyjaśniono, nie jest aktem prawa miejscowego. Minął również rok czasu od jej podjęcia. Z tych względów zastosowanie miał do niej przepis szczególny czyli art. 94 ust. 2 u.s.g., o czym orzeczono w sentencji wyroku.



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

20. 04. 2018
dnia podpis *Diżiellulm*

