



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 grudnia 2020 r.

Poz. 7366

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 30/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Anna Moskała (sprawozdawca)
Sędzia WSA Anetta Chołuj
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 lipca 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Legnicy
na uchwałę Rady Gminy Głogów
z dnia 8 listopada 2012 nr XXV/139/2012
w przedmiocie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie
Gminy Głogów

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi jest uchwała nr XXV/139/2012 Rady Gminy Głogów z 8 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Głogów. Powyższa uchwała została wydana na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. z 2011 r. nr 45, poz. 236 ze zm.) oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Skargę na powyższą uchwałę na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 2a i art. 54 § 1 p.p.s.a. wniósł Prokurator Prokuratury Okręgowej w Legnicy. Zaskarżonemu aktowi zarzucił naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2019.1461) poprzez zaniechanie ogłoszenia w Dolnośląskim Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym skarżonej uchwały. Podnosząc powyższy zarzut wniósł o stwierdzenie nieważności tego aktu prawnego.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Głogów w całości przychylił się do wniosków Prokuratora. Wskazał, że na najbliższej sesji Rady Gminy zostanie podjęta uchwała, która zastąpi skarżony akt. Wniósł o nieobciążanie Gminy kosztami postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, ze zm.), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. 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 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnośnie 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.

W przedmiotowej sprawie skarga wniesiona została przez Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Legnicy na zasadzie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740), 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.

Uwzględniając materię podlegającą regulacji przez zaskarżoną uchwałę należało przyjąć, że dotyczyła ona aktu podjętego w sprawie z zakresu administracji publicznej. Dodać należy nadto, że wywiedzenie skargi w tym trybie nie musiało być poprzedzone wyczerpaniem środków zaskarżenia ani nie było ograniczone terminem zaskarżenia (art. 52 § 1 i art. 53 § 3 P.p.s.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2017 r. - zob. art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r. poz. 935). Skargę zatem należy uznać za dopuszczalną.

Oceniając zasadność skargi już na wstępie stwierdzić należy, że uchwałe nie nadano statusu aktu prawa miejscowego (nie przewidziano obowiązku jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego), pomimo zamieszczenia w niej postanowień, że stawki cen i opłat, o których mowa w § 1 i 2 wchodzi w życie z dniem podjęcia uchwały.

Ocena powyższego zaniechania, wbrew ustawowemu wymogowi wynikającemu z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej ustawą, wymaga w pierwszej kolejności ustalenia charakteru zaskarżonej uchwały, tj. czy stanowi ona akt prawa miejscowego.

Przed przystąpieniem do kontroli zaskarżonej przez Prokuratora uchwały, wskazać należy, że po złożeniu skargi Rada Gminy w odpowiedzi na skargę oświadczyła, że uchwała ta na najbliższej sesji Rady zostanie zmieniona. Jednakże brak jest informacji czy zaskarżony akt prawny został wyeliminowany z obrotu prawnego. Dlatego, w pierwszej kolejności rozważenia wymagała kwestia związana z ewentualnym zaistnieniem przesłanki bezprzedmiotowości postępowania sądowo-administracyjnego. Zgodnie z art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a., sąd umarza postępowanie, gdy stało się ono bezprzedmiotowe z przyczyn innych niż wskazane w pkt 1-2. Taką "inną przyczynę" stwarzającą podstawę do umorzenia postępowania mogłaby stanowić okoliczność uchylecia zaskarżonej uchwały. W przekonaniu Sądu, nawet gdyby doszło do podjęcia takiego aktu postępowanie sądowo-administracyjne w rozpoznawanej sprawie nie stało się bezprzedmiotowe.

Kwestionowana uchwała niewątpliwie – przez okres w jakim obowiązywała - wywołała skutki prawne. Z tego powodu, choć w dacie orzekania przez Sąd nie jest wiadomym czy uchwała objęta skargą już nie obowiązywała, może być jednak nadal stosowana do zdarzeń prawnych, które zaszły w czasie stosowania jej postanowień. Odnośnie do uprawnień sądów do badania aktów nieobowiązujących podobny pogląd, aczkolwiek w odmiennych stanach faktycznych, wyraził Trybunał Konstytucyjny, który w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994/2/44) zajął stanowisko, że "skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę". Także w orzeczeniu z dnia 11 kwietnia 1994 r. (K 10/93, OTK 1994/1/7) Trybunał wywołał, że "przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeżeli można go stosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości". Wskazane poglądy należy odnieść również do niniejszej sprawy, zwłaszcza że są powszechnie uznawane w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, w którym dodatkowo zwraca się uwagę, że skutki stwierdzenia nieważności uchwały (także zarządzenia) polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia są dalej idące, niż uchylenie uchwały - wywierające skutki od daty uchylecia. Dlatego uchylenie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądowo-administracyjnego wywołanego skargą na tę uchwałę, ponieważ sąd ten posiada uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc orzeczenia o jego wadliwości od chwili jego podjęcia (ex tunc). Wówczas uchwałę tę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta, co może mieć znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie tego aktu (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1571/12; wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. akt II FSK 355/14 i powołane tam orzecznictwo). Powyższe świadczy o konieczności poddania zaskarżonej uchwały kontroli Sądu, gdyż wydanie wyroku stwierdzającego jej nieważność znosi skutki uchwały od początku jej obowiązywania, dając możliwość weryfikacji czynności opartych na nielegalnym akcie.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że w orzecznictwie sądowym 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).

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały 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 jej 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 urzędzeń 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. Adresatem norm zawartych w tej uchwale nie jest sama administracja, gdyż skierowana jest ona również do podmiotów pozostających poza strukturą administracji (zewnętrzny charakter). Zaskarżona uchwała reguluje w sposób jednostronny i konkretny kwestie opłat związanych z korzystaniem z cmentarzy komunalnych, wprowadzając katalog opłat za pochowanie zwłok i prochów, za udostępnienie lub zarezerwowanie miejsca grzebalnego, 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 zaskarżonej uchwały 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 zaskarżona uchwała ma cechy pozwalające zaliczyć ją do aktów prawa miejscowego, to winna zostać opublikowana 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 197 poz. 1172, 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 Opolskiego. 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 spełniony, ponieważ w § 5 tego aktu Rada Gminy postanowiła, iż "uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia". Natomiast niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, stanowiącego przy tym 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.