



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 grudnia 2020 r.

Poz. 7369

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 57/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Magdalena Jankowska – Szostak
Sędzia WSA Katarzyna Borońska (sprawozdawca)
Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 lipca 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kamiennej Górze
na uchwałę Rady Miejskiej w Kamiennej Górze
z dnia 12 maja 2005 r., nr XXXIII/A/229/2005
w przedmiocie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Kamiennej
Górze zlokalizowanych przy ul. Wałbrzyskiej i Katowickiej

**stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 12 maja 2005 r.,
nr XXXIII/A/229/2005.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kamiennej Górze w dniu 12 maja 2005 r. podjęła uchwałę nr XXXIII/A/229/2005 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Kamiennej Górze, zlokalizowanych przy ulicach Wałbrzyskiej i Katowickiej. Powyższa uchwała nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. W uchwale (§ 1) określono opłaty za korzystanie z cmentarzy, w tym za miejsce na pochowanie zwłok przez okres 20 lat, miejsca przeznaczonego na pochowanie zwłok w grobie murowanym, za korzystanie z domu przedpogrzebowego. W § 3 powierzono wykonanie uchwały Burmistrzowi Kamiennej Góry, a w § 4 stwierdzono uratę mocy uchwały z 26 maja 2004 r., nr XXI/A/144/2004 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Kamiennej Górze, zlokalizowanych przy ulicach Wałbrzyskiej i Katowickiej. Zgodnie z § 5 uchwała miała wchodzić w życie z dniem podjęcia.

Skargą z 30 grudnia 2019 r. Prokurator Rejonowy w Kamiennej Górze (dalej: Prokurator, skarżący) wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w całości, zarzucając jej naruszenie art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506) oraz art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2019.1461), polegające na zaniechaniu ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego uchwały Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z 12 maja 2005 r., nr XXXIII/A/229/2005 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Kamiennej Górze, zlokalizowanych przy ulicach Wałbrzyskiej i Katowickiej – pomimo, że uchwała ta zawiera normy o charakterze generalnymi abstrakcyjnym i jest aktem prawa miejscowego.

Odpowiadając na skargę Gmina Miejska Kamienna Góra wniosła o jej oddalenie. Działający w imieniu Gminy Burmistrz Miasta Kamienna Góra potwierdził, że zaskarżona uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, jednak podkreślił, że nie było to działaniem celowym, zaś sama uchwała była przedmiotem oceny organu nadzoru, który nie stwierdził jej nieważności. Dalej podniesiono, że prezentowany w skardze pogląd, iż tego rodzaju uchwała stanowi prawo miejscowe nie jest jednolicie oceniany w orzecznictwie, na dowód czego przywołano wyroki NSA, w których prezentowane było stanowisko, że ustalenie opłat za korzystanie z usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej nie stanowi aktu prawa miejscowego, lecz ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego.

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 Kamiennej Górze, powołując się na przywołany art. 3 § 2 pkt 5, art. 8§ 1, art. 50 § 1, art. 53 § 2a i 3 p.p.s.a oraz na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r., poz. 740 z późn. 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 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.

Rozpoznając skargę Sąd podzielił stanowisko prokuratora zarówno co do charakteru prawnego uchwały, jak i skutków braku jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Odnosząc się do argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę, Sąd dostrzega, że w orzecznictwie istniała 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 orzeczniczą 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). Jednocześnie w orzecznictwie prezentowany był i ostatecznie stał się dominujący pogląd, że regulacje takie 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). 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 określone 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).

W ramach kontroli zaskarżonej uchwały decydujące znaczenie dla kwalifikacji prawnej tego aktu miał zatem charakter norm prawnych w niej zawartych, ich adresat oraz kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Analiza jej postanowień pozwala na przyjęcie, że na podstawie tejże uchwały dochodziło do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia określonych opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, 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 zaskarżonym zarządzeniu nie jest sama administracja, gdyż skierowana jest ona również do podmiotów pozostających poza strukturą administracji (zewnętrzny charakter). Uchwała reguluje w sposób jednostronny i konkretny kwestie opłat związanych z korzystaniem z cmentarzy komunalnych, wprowadzając katalog opłat za pochowanie zwłok i czynności z tym związane, korzystanie z domu przedpogrzebowego, wjazd na cmentarz - 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 uchwały stanowi wadę powodującą konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Sąd zgodził się więc ze skarżącym, że brak publikacji zaskarżonej uchwały 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 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 § 5 tego skarżonej uchwały postanowiono, iż „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Reasumując, niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, za jaki należy uznać skarżoną uchwałę, 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 kontrolowanej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.