



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 grudnia 2020 r.

Poz. 7370

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 38/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

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

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 lipca 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Legnicy
na uchwałę nr XIX/99/04 Rady Gminy Mściwojów z dnia 29 listopada 2004 r.
w sprawie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie gminy Mściwojów

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Przystępując do rozstrzygania, Sąd przyjął stan faktyczny i prawny sprawy j/n.

Prokurator Prokuratury Okręgowej w Legnicy (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę nr XIX/99/04 Rady Gminy Mściwojów (dalej: Rada Gminy, Rada) z dnia 29 listopada 2004 r. w sprawie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie gminy Mściwojów. Uchwałę zaskarżył w całości. Zarzucił naruszenie 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 - dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów) w zw. z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm. - dalej: u.s.g), przez zaniechanie ogłoszenia uchwały w Dolnośląskim Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym, w sytuacji, gdy wydana przez organ - na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 712 ze zm. - dalej: u.g.k.) - uchwała stanowi akt prawa miejscowego, podlegający obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wskazał, że - wskutek braku jej opublikowania - uchwała nie wiąże adresatów zawartych w niej norm. Wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały, jako istotnie naruszającej przepisy prawa. Uzasadnił wnioski i zaprezentował swoje stanowisko w sprawie.

W odpowiedzi na skargę, Rada wniosła - m.in. - o umorzenie postępowania i odstąpienie od obciążania jej kosztami postępowania. Poinformowała, że - na sesji 21 stycznia 2020 r. - podjęła uchwałę nr XIII.98.2020 w sprawie ustalenia opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na terenie gminy Mściwojów, w której uwzględniła zarzuty Prokuratora (zgodnie z jej § 3, skarżona uchwała utraciła moc).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli jest akt prawa miejscowego, tj. uchwała Rady Gminy, która - zgodnie z jej § 5 - weszła w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. oraz podlegała ogłoszeniu i podaniu do publicznej wiadomości przez umieszczenie na tablicach ogłoszeń.

W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 - dalej: Konstytucja RP), akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Zapis art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Stosownie do art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1). Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2).

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów, 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. Przepis art. 42 u.s.g. traktuje, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa w/w ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych.

W ocenie Sądu, rację ma Prokurator, że skarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Ustalono w niej bowiem obowiązki zgłoszenia pochowania zwłok oraz dokonania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych. Określone zostały w niej opłaty za miejsce na grób ziemny jednoosobowy dla osoby dorosłej, dla dziecka, za miejsce na grób ziemny dwuosobowy, za grobowiec murowany jednoosobowy, dwuosobowy, opłaty za wzniesienie opłaty za okres następnych 20 lat i inne. Jak wynika z treści tej uchwały, jest ona adresowana do wszystkich osób korzystających z cmentarzy komunalnych, położonych na terenie gminy. Reguluje ona w sposób jednostronny kwestie dotyczące obowiązujących opłat, ich rodzajów i wysokości za korzystanie z cmentarzy. Skierowana jest ona przy tym do adresatów określonych w sposób generalny, a więc do każdego korzystającego z cmentarzy i dotyczy sytuacji powtarzalnych.

Sąd uznał zatem, że spełnione zostały przesłanki pozwalające zakwalifikować uchwałę do aktów prawa miejscowego. Kwalifikacja taka jest zgodna z poglądem prezentowanym w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego /dalej: NSA/ z 19 czerwca 2019 r., II OSK 2048/17, LEX nr 2706500).

Wobec ustalenia, że skarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, należało rozważyć - wzięwszy pod uwagę zarzut Prokuratora oraz fakt wydania jej przez organ na podstawie delegacji ustawowej, zawartej w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. - czy została ona prawidłowo opublikowana.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. określa, że jeżeli przepisy szczególnie nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają 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. Jak wynika natomiast z treści skarżonej uchwały, została ona wydana na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz właśnie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

Po dokonaniu analizy sprawy, Sąd ustalił, że uchwała nie została ogłoszona w sposób prawidłowy. Jak wskazano bowiem wyżej - w myśl jej § 5 - weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. oraz podlegała ogłoszeniu i podaniu do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie na tablicach ogłoszeń. Zaskarżona uchwała nie została natomiast ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, czego obowiązkiem wynikał wprost z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów.

Zdaniem Sądu, Prokurator słusznie zarzuca nieważność uchwały, z uwagi na istotne naruszenie prawa. Prokurator trafnie powołał się przy tym na wyrok NSA z 16 października 2018 r. (II OSK 2529/16, LEX nr 2579387), w którym wyrażono pogląd - podzielany przez tut. Sąd - że: "Brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa. Akt taki nie może wiązać adresatów utworzonymi w nim normami prawnymi i nie odnosi skutku prawnego". Warunkiem zaś wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, co wprost wynika z brzmienia art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

W konsekwencji, wobec ustalenia, że skarżona uchwała nie została - jako akt prawa miejscowego - ogłoszona we właściwym publikatorze oraz mając na względzie to, że brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego uznać należy za równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa, Sąd uwzględnił skargę.

Sąd nie uznał za uzasadniony - sformułowany w odpowiedzi na skargę - wniosek o umorzenie postępowania sądowego. W tym zakresie Sąd podziela bowiem wielokrotnie wyrażany w orzecznictwie pogląd, że uchylenie zaskarżonego aktu prawa miejscowego, po wniesieniu skargi, nie czyni skargi bezprzedmiotową, a to ze względu na odmienną skutków związanych z uchyleniem i stwierdzeniem nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z poglądem doktryny, zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (por. np. wyroki NSA z 4 sierpnia 2005 r., OSK 1290/04 i 1 września 2010 r., IOSK 368/10; CBOSA; również W. Kisiel w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010, s. 805-806 oraz R. Lewicka, Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym, Warszawa 2008, s. 220). Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd oznacza, że w tym zakresie wskazane unormowania należy traktować tak, jak gdyby nigdy nie zostały podjęte. Ta różnica między istotą i skutkami uchylenia aktu prawa miejscowego a stwierdzeniem jego nieważności w trybie kontroli sądowej, powoduje, że nie można uznać postępowania za bezprzedmiotowe. W orzecznictwie podkreśla się przy tym, z czym zgadza się Sąd orzekający w obecnym składzie, że zmiana lub uchylenie zaskarżonego do sądu aktu prawa miejscowego nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli objęty skargą akt prawa miejscowego był i może być zastosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego stwierdzenie nieważności, a w konsekwencji stanowi podstawę do kształtowania praw i obowiązków podmiotów prawa (por. wyrok NSA z 27 września 2007 r., II OSK 1046/07, wyrok NSA z 1 września 2010 r., I OSK 368/10, wyrok NSA z 4 listopada 2010 r., II OSK 1783/10, postanowienie NSA z 12 lutego 2013 r., II OSK 228/13: CBOSA).

Mając na uwadze powyższe, Sąd - na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) - orzekł, jak w sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 p.p.s.a.