



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 sierpnia 2021 r.

Poz. 3977

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 652/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Magdalena Jankowska – Szostak
(sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Barbara Ciołek
Sędzia WSA Kamila Paszowska-Wojnar

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 kwietnia 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Legnicy
na uchwałę Rady Gminy Złotoryja
z dnia 29 grudnia 2009 r. nr XXXII/255/09
w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

Uzasadnienie

Pismem z 21 października 2020 r. (data wpływu do Sądu – 6 listopada 2020 r.) Prokurator Prokuratury Okręgowej w Legnicy wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy w Złotoryi z dnia 29 grudnia 2009 r. nr XXXII/255/09 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego. Działając na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 2a i 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze zaskarżył przedmiotową uchwałę w całości, zarzucając naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zw. z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz naruszenie art. 88 Konstytucji RP 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 o jej skargi. W uzasadnieniu wskazując, że przedmiotowa uchwała była po jej uchwaleniu badana przez organ nadzoru Wojewodę Dolnośląskiego, który nie zakwestionował treści tej uchwały, w tym zwłaszcza sposobu jej wejścia w życie.

Ponadto Rada przywołała wyrok z dnia 29 listopada 2001 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego (SA/Wr 1415/01), w uzasadnieniu którego zostało podkreślone, że 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.) nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego. Rada wskazała, że z tym wyrokiem się zgadza i podkreśliła, że również jej zdaniem uchwała podjęta w tym trybie nie stanowi aktu prawa miejscowego.

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 2020 r. poz. 713, 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.

Skarga wniesiona została przez Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Legnicy na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 66), 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.

W rozpoznawanej sprawie kontroli sądowej poddana została uchwała nr XXXII/255/09 Rady Gminy Złotoryja z dnia 29 grudnia 2009r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego.

Zgodnie z § 1 uchwały ustalono opłaty za korzystanie z cmentarza komunalnego w Prusicach na pochowanie zwłok lub rezerwację miejsca w grobie: a) ziemnym jednoosobowym - 100 zł, b) ziemnym głębokim (dwuosobowym)- 120 zł, c) ziemnym przeznaczonym do pochowania zwłok dziecka w wieku do 8 lat - 80 zł, d) murowanym, betonowym (grobowcu) - 140 zł. W § 1 pkt 2 uchwałodawca stwierdził, że ww. opłaty obowiązują na okres 20 lat, a po upływie tego okresu opłaty należy ponowić. Zgodnie z § 2 wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy. Natomiast w § 3 stwierdzono, że traci moc uchwała nr X/135/99 Rady Gminy w Złotoryi z dnia 22 czerwca 1999 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego. W myśl § 4 uchwały wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia poprzez rozplakatowanie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy i sołectwach. Podkreślenia wymaga, że to treść § 4 ww. uchwały stała się przyczyną skargi Prokuratora.

Oceniając zasadność skargi - naruszenia 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), zgodnie z którym w „wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy”, wymaga w pierwszej kolejności ustalenia charakteru zaskarżonej uchwały, tj. czy stanowi ona akt prawa miejscowego.

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 bowiem 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 zarządzenie lub uchwała taka mają 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, adresaci uchwały 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 cmentarza komunalnego, wprowadzając katalog opłat za pochowanie zwłok i rezerwację miejsca w grobie, obciążając tymi opłatami w sposób wiążący podmioty zewnętrzne wobec administracji, chcące korzystać z cmentarza komunalnego 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.

Wskazanie powyższych cech przemawia za uznaniem zaskarżonej uchwały za akt prawa miejscowego, którego obowiązywanie - w świetle art. 88 Konstytucji RP - zależy od jej 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 powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy. Brak należytej publikacji zaskarżonej uchwały stanowi wadę powodującą konieczność stwierdzenia jego nieważności w całości.

Sąd zgodził się ze skarżącym, że brak publikacji zaskarżonej uchwały powinien skutkować stwierdzeniem nieważności całości aktu z uwagi na istotne naruszenie prawa, art. 13 pkt 2 ustawy 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. 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 jego treści zawarto następujący zapis: "uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia poprzez rozplakatowanie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy i sołectwach." 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.

Odnosząc się do twierdzeń Rady Gminy Złotoryja, że art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego, przypomnieć wypada, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne 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. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych

jednostek (art. 4 ust. 2). W orzecznictwie, z którym Sąd w pełni się zgadza, przyjęte zostało, że przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wyznaczają generalną właściwość organów samorządowych do określenia wysokości cen i opłat oraz sposobu ich ustalania (wyrok NSA z 8 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1564/13 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W związku z tym skoro rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie ustalenia 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 uchwała akt prawa miejscowego, to także i zarządzenie organu wykonawczego wydane na skutek dalszego delegowania tej kompetencji przez radę gminy jest aktem prawa miejscowego. Wydanie takiego zarządzenia jako aktu prawa miejscowego nie stanowi naruszenia kompetencji rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego, ponieważ jest wynikiem przewidzianego ustawą (art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej) powierzenia kompetencji.

Powyższe skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności kontrolowanej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.