



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Poz. 2725

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 659/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Asesor WSA

Barbara Ciołek (sprawozdawca)
Kamila Paszowska – Wojnar
Anna Kuczyńska – Szczytkowska

Protokolant

Referent Tomasz Gołębiowski

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 16 listopada 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Strzelinie
na uchwałę Rady Gminy Borów
z dnia 5 listopada 2009 r. nr XXXIII/205/2009
w przedmiocie ustalenia opłat za miejsca grzebalne na cmentarzu
komunalnym w Zielenicach na rok 2010

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy Borów uchwałą nr XXXII/205/2009 z dnia 5 listopada 2009 r. uregulowała wysokość opłat za miejsca grzebalne na cmentarzu komunalnym w Zielenicach na 2010 r. Skargą z 7 października 2021 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Strzelinie (dalej: Prokurator, skarżący) wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały zarzucając naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2019 r. , poz. 1461, dalej: u.o.a.n.) polegające na zaniechaniu ogłoszenia w Dolnośląskim Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym ww. uchwały. Wskazał Prokurator, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ zawiera normy generalne i abstrakcyjne – akt ten stanowi podstawę do pobierania opłat od mieszkańców gminy i innych osób korzystających z cmentarza komunalnego w Zielenicach. Wskazał także Prokurator, że Rada Gminy uchwalając uchwałę dopełniła obowiązku i przesłała Wojewodzie niniejszą uchwałę w celu jej kontroli i opublikowania w dzienniku urzędowym. Jednak wskutek błędnej interpretacji przepisów Wojewoda Dolnośląski odmówił ogłoszenia tego aktu i w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdził nieważność uchwały w części dotyczącej jej ogłoszenia. Rada Gminy nie zaskarżyła tego rozstrzygnięcia.

Odpowiadając na skargę Burmistrz wniósł o jej oddalenie i wskazał, że zarzuty skargi są nieuzasadnione. Wyjaśnił, że Wojewoda Dolnośląski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 7 grudnia 2009 r. nr NK.II.0911-7/533/09, w którym stwierdził nieważność m.in. § 4 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uznając, że nie jest to akt prawa miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm., 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 zaskarżonej uchwale nie ulega wątpliwości, że skarga dotyczy aktu podjętego w sprawie z zakresu administracji publicznej. Skargę wniósł Prokurator Prokuratury Rejonowej w Strzelinie, powołując się na przywołany art. 3 § 2 pkt 5, art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 2a i 54 § 1 p.p.s.a oraz na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 66 ze 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.

Podniesiony w skardze zarzut sprowadza się do wskazania, że skarżonej uchwale nie przyznano statusu aktu prawa miejscowego, nie przewidując obowiązku jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

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).

Dla 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 urządzeń cmentarnych, adresaci uchwały określani zostali w sposób generalny, a normy prawne miały charakter abstrakcyjny regulujący powtarzalne, a nie jednorazowe czynności związane z obowiązkiem uiszczania opłat oraz obowiązywały powszechnie. Adresatem norm zawartych w zaskarżonej uchwale 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 udostępnienie i rezerwację miejsca pod wykonanie pochówku na okres 20 lat i za przedłużenie tego okresu, za wjazd

na cmentarz, obciążając tymi opłatami w sposób wiążący podmioty zewnętrzne wobec administracji, chcące korzystać z cmentarzy komunalnych oraz abstrakcyjny - bo dane 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.

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 zaskarżonej uchwały stanowi wadę powodującą konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Sąd zgodził się 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 u.o.a.n., 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 u.o.a.n. wynikała w okolicznościach rozpoznawanej sprawy powinność ogłoszenia przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Reasumując, niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, za jaki należy uznać skarżoną uchwałę, stanowiącego warunek jej wejścia w życie, świadczy - zdaniem Sądu - o istotnym naruszeniu norm konstytucyjnych (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP) oraz art. 13 pkt 2 u.o.a.n., co w konsekwencji skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności kontrolowanej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.