



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 17 stycznia 2025 r.

Poz. 376

WYROK NR II SA/RZ 542/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 22 października 2024 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Joanna Zdrzałka WSA Magdalena Józefczyk /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 22 października 2024 r. sprawy ze skargi Joanny Suski na uchwałę Rady Miejskiej w Cieszanowie z dnia 28 stycznia 2010 r. nr 3/XLVII/2010 w przedmiocie ustalania wysokości opłat za korzystanie z terenów i urządzeń cmentarnych cmentarza parafialnego w Cieszanowie stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z 28 stycznia 2010 r. nr 3/XLVII/2010 Rada Miejska w Cieszanowie (dalej: "Rada" lub "organ") ustaliła stawki opłat za korzystanie z terenu i urządzeń cmentarza grzebalnego w Cieszanowie. Wysokość stawek ustalono w załączniku nr 1 uchwały. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Joanna Suska wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Zdaniem skarżącej, zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem: 1. art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 576) – dalej: "u.c.ch.z.", poprzez wprowadzenie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego, podczas gdy wskazana regulacja dopuszcza ustalenie stawek opłat za pochowanie zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związanej z prowadzeniem cmentarza; 2. art. 7 ust. 3 u.c.ch.z. poprzez ustalenie stawki opłaty za przedłużenie rezerwacji miejsca na cmentarzu po upływie 20 lat w grobie murowanym powyżej trzech trumien, podczas gdy wskazana regulacja stanowi wprost, że przepisy normujące opłaty za ponowne wykorzystanie grobu nie mają zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby; 3. art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), poprzez brak opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Skarżąca podniosła, że 9 lutego 2024 r. odebrała przesyłkę pocztową zawierającą fakturę VAT z 31 stycznia 2024 r. na kwotę 700 zł, wystawioną z tytułu "opłaty jednorazowej za miejsce na cmentarzu – piwniczka dwukomorowa (grób murowany dwumiejscowy)". Wskazała, że usługa za pochówek jej ojca w kwocie 2 500 zł została uregulowana gotówką, a fakturę VAT wystawił 25 stycznia 2024 r. Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o. zs. w Cieszanowie. Zaskarżoną uchwałą naruszono interes prawny skarżącej wynikający z tzw. prawa do grobu. Ponadto poprzez wprowadzenie stawek opłat za korzystanie z cmentarza, w tym za użytkowanie grobowca i za każde następne miejsce w grobowcu, naruszono interes prawny skarżącej jako dysponentki grobowca. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Zdaniem organu, zaskarżoną uchwałą podjęto zgodnie z ówczesną wykładnią przepisów u.c.ch.z. stosowaną m.in. przez sądy administracyjne, zgodnie z którą uchwała ustalająca wysokość opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych nie jest aktem prawa miejscowego. Uchwała nie została tym samym opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Odnosząc się natomiast do zarzutów naruszenia art. 7 ust. 2 u.c.ch.z. podano, że przepis ten normuje wyłącznie czasookres użycia grobu do chowania, a uiszczenie opłaty jest w nim użyte

jedynie jako jeden z warunków umożliwiających użycie grobu po upływie 20 lat. Regulacja ta nie określa sposobu ustalenia wysokości opłaty, ani też zakresu przedmiotowego usług cmentarnych podlegających opłacie. Niezależnie od powyższego organ stwierdził, że interes prawny skarżącej nie został naruszony zaskarżoną uchwałą. Kwestionowana uchwałę uchylono uchwałą Nr LXXVII/622/2024 Rady Miejskiej w Cieszanowie z dnia 19 kwietnia 2024 r., a zatem zarzuty dotyczące konieczności uiszczenia opłat za ponowne korzystanie z grobu (po 20 latach), w istocie związane są z obecnie obowiązującą uchwałą. W piśmie procesowym z 15 maja 2024 r. skarżąca wniosła o stwierdzenie, że zaskarżoną uchwałą z dnia 28 stycznia 2010 r. wydano z rażącym naruszeniem prawa. Skarżąca podała, że w odpowiedzi na skargę organ powołuje się na inne realia wykładni przepisów prawa w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, jako usprawiedliwienie braku publikacji tej uchwały. Należy jedna zauważyć, że inna Uchwała Nr IX/48/2011 Rady Miejskiej w Cieszanowie z 25 maja 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat z terenów i urządzeń cmentarnych cmentarza komunalnego w Dachnowie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, co stoi w sprzeczności ze stanowiskiem zaprezentowanym w odpowiedzi na skargę. Ponadto podniosła, że uchylenie zaskarżonej uchwały nie wywołuje skutków *ex tunc* i brak jest podstaw do kwestionowania istnienia po stronie skarżącej interesu prawnego do wniesienia skargi. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej: "p.p.s.a."), nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem (chyba, że przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności). W przepisach u.s.g. ustawodawca przewidział dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być efektem ustanowienia aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Brak jest jednak ustawowego zdefiniowania tych naruszeń. W odczytaniu normatywnego znaczenia tych pojęć pomocne są poglądy prawne wypracowane w tym zakresie w literaturze prawa i w orzecznictwie. Sąd w składzie orzekającym podziela zatem pogląd prezentowany w literaturze prawa, że z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest istotna sprzeczność z prawem. Na podstawie argumentacji *a contrario* do postanowień art. 91 ust. 4 tej ustawy, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej 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). Pojęcie "istotne naruszenie prawa" nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, podobnie pojęcie "sprzeczność z prawem". Sąd w składzie orzekającym podziela pogląd prawny, aprobowany w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego istnieje w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, jak i z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102). Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Przedmiotem kontroli sądowej jest Uchwała Nr 3/XLVII/2010 Rady Miejskiej w Cieszanowie z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z terenów i urządzeń cmentarnych cmentarza parafialnego w Cieszanowie, przekazanego w administrację Gminie Cieszanów. Podstawą prawną kwestionowanej uchwały jest art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591- publikator aktualny na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały – dalej "u.s.g.") oraz art. 2 ust. 1 u.c.ch.z. Sąd stwierdza, że wniesienie skargi na ww. uchwałę poprzedzone było wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa z 7 marca 2024r., a zatem został wyczerpany tryb do zaskarżenia uchwały podjętej przed 31 maja 2017r. Poddana ocenie Sądu uchwała stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g. stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego stanowią źródła

prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły i w granicach upoważnień ustawowych. Według art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego (a takim jest przedmiotowa uchwała) jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Powołany w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały art. 41 ust. 1 pkt 1 u.s.g. stanowi, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Natomiast w myśl art. 42 u.s.g. (również powołanego w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały) zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Stosownie do art. 4 ust. 1 cyt. ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z tego względu za rażące naruszenie prawa Sąd uznał treść § 5 zaskarżonej uchwały stanowiącego, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Prawodawca lokalny wadliwie określił datę wejścia w życie uchwały poprzez pominięcie obowiązku ogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Rację ma skarżąca, że nie zasługują na uwzględnienie argumenty organu zawarte w odpowiedzi na skargę, a odnoszące się do mienionej interpretacji przepisów wydawanych na podstawie art. 7 u.c.ch.z. Ponadto powołane w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepisy jednoznacznie wskazują, że podjęta uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż skierowane są do abstrakcyjnego, a nie konkretnego adresata. Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, stanowi bowiem warunek jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego (por. wyroki NSA z: 4.12.2018r., II OSK 3139/17; 20 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 7598/21; 20.01.2023 r., III OSK 360/22, publ.: cbosa). Sąd w składzie orzekającym pogląd ten podtrzymuje. Dlatego konieczne jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie i stanowi jeden z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Zwrócić też należy uwagę, że obowiązująca regulacja szczególna zawarta w art. 7 ust. 3 u.c.ch.z. stanowi samodzielną podstawę do określenia opłat za pochowanie zwłok (art. 7 ust. 2 u.c.ch.z.) i stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021r., poz. 679). Sąd za zasadne uznał zarzuty i argumenty skargi odnośnie nieważności zaskarżonej uchwały. Stosownie do art. 134 p.p.s.a. Sąd nie jest związany zarzutami skargi, a zakres orzekania Sądu wyznaczają granice sprawy. Z tego względu Sąd nie mógł uwzględnić takich wniosków jak wstrzymanie zapłaty należności wynikającej z faktury. Odnosząc się do zawartego w odpowiedzi na skargę wniosku o oddalenie skargi, stwierdzić należy, że uchylenie zaskarżonej uchwały wcale nie oznacza, że postępowanie w sprawie, w której wniesiono o stwierdzenie nieważności uchwały, jest bezprzedmiotowe. Uchylenie uchwały po wniesieniu skargi, a właściwie po wniesieniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa, nie czyni postępowania zainicjowanego taką skargą bezprzedmiotowym z uwagi na odmiennosć skutków związanych z uchyleniem i stwierdzeniem nieważności uchwały, ani nie powoduje, że interes prawny nie został taką uchwałą naruszony w okresie jej obowiązywania. Stwierdzenie nieważności uchwały następuje ze względu na wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść do obrotu prawnego. W takiej sytuacji przez stwierdzenie nieważności aktu następuje jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą wsteczną - *ex tunc*, co powoduje, że dany akt czy też jego część nie wywołuje skutków prawnych od chwili jego podjęcia. Takiego skutku nie wywiera natomiast uchylenie kwestionowanej uchwały z dniem wejścia w życie uchwały uchylającej. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wielokrotnie wskazywano, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała mogła być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (zob. w tej materii m.in.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 4.08.2005 r.; OSK 1290/04; z 27.09.2007 r.; II OSK 1046/07 oraz z 4.11.2010 r.; II OSK 1783/10 – dostępne w cbosa). W rozpatrywanym przypadku nie można wykluczyć, że w oparciu o zapisy zawarte w zaskarżonej uchwale mogły być podejmowane określone czynności, w tym te ukierunkowane na wywołanie określonych skutków prawnych. Mając powyższe na względzie podkreślenia wymaga, że dla czynności prawnych podjętych na podstawie zaskarżonej uchwały

istotne znaczenie mogą mieć skutki stwierdzenia jej nieważności, a nie skutki wynikające z jej uchylecia. Mając na względzie powyższe Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt I wyroku. Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a. Sąd nie mógł uwzględnić wniosku pełnomocnika Rady Miejskiej w Cieszanowie o zwrot kosztów postępowania, z tego względu, że stosownie do art. 200 p.p.s.a. zwrot kosztów postępowania należy się skarżącemu i to w przypadku uwzględnienia skargi. Wyrok wydano na posiedzeniu niejawnym.