



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 listopada 2022 r.

Poz. 5547

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 62/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 lipca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
Sędzia WSA Barbara Ciołek (sprawozdawca)
Sędzia WSA Kamila Paszowska-Wojnar

Protokolant

Starszy specjalista Katarzyna Dziok

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 6 lipca 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na § 2 pkt 2, pkt 3, pkt 7, pkt 10 i pkt 11 uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki
z dnia 28 marca 2019 r. nr VI/46/2019
w przedmiocie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na
terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki

stwierdza nieważność § 2 pkt 2, pkt 3, pkt 7, pkt 10 i pkt 11 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Ząbkowicach Śląskich (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Kamienice Ząbkowicki (dalej: Rada Gminy) nr VI/46/2019 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

Wniósł o stwierdzenie nieważności: § 2 pkt 2, pkt 3, pkt 7, pkt 10 i pkt 11 Regulaminu. Zarzucił naruszenie prawa:

- 1) art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP), art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., dalej: u.s.g.) w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na wprowadzeniu w § 2 pkt 2 uchwały zakazu przebywania na terenie cmentarza dzieci do lat 7 bez opieki dorosłych;
- 2) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 2 pkt 3 uchwały zakazu przebywania na terenie cmentarza osób nietrzeźwych;
- 3) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 2 pkt 3 uchwały zakazu na terenie cmentarza picia alkoholu oraz żebractwa, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnego;
- 4) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 2 pkt 7 uchwały zakazu prowadzenia na terenie cmentarza działalności handlowej i reklamowej, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnego;
- 5) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 2 pkt 10 uchwały zakazu niszczenia na terenie cmentarza zieleni i zbierania roślinności, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnego;
- 6) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 2 pkt 11 uchwały zakazu niszczenia na terenie cmentarza elementów małej architektury, nagrobków, urządzeń cmentarnych, symboli religijnych oraz malowania, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego.

W uzasadnieniu skargi wskazał, że ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji ustawowego upoważnienia. Uchwała wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych i żebractwa, który to zakaz wynika wprost z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm., dalej: u.o.w.w.t) oraz art. 58 ustawy z dnia 20 maja 1971 Kodeks wykroczeń (Dz.U. 2021 r., poz. 2008, dalej: KW). Z kolei w zakresie zakazu niszczenia zieleni oraz zbierania roślinności obowiązuje art. 144 KW, a zakaz niszczenia elementów małej architektury, nagrobków, urządzeń cmentarnych, symboli religijnych oraz malowania murów wynika z art. 124 KW ewentualnie z art. 288 lub 196 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1444, dalej: kk). Nie jest zdaniem skarżącego uprawione regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. Argumentowała, że wprowadzone zakazy są konieczne z uwagi na szczególne wymogi zachowania w miejscu jakim pozostaje cmentarz. Wskazała Rada, że nawet jeśli określone kwestie są regulowane na poziomie przepisów rangi ustawowej, to nie jest wykluczone i sprzeczne z prawem powtórzenie określonych regulacji w treści regulaminów. Regulamin nie powtarza treści przepisu, ale przypomina o obowiązkach i zakazach zeń wynikających.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli w sprawie jest uchwała Rady Gminy w sprawie wprowadzenie w Regulaminie korzystania z cmentarzy komunalnych szeregu zakazów.

Oceniana uchwała Rady Gminy stanowi akt prawa miejscowego. W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji 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. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy (rady miasta) dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

Ponadto, zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ze zm., dalej: rozporządzenie) w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. W § 136 rozporządzenia ustanowiono wyraźny zakaz zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami, zaś § 137 zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy §143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10 - dostępne na stronie internetowej - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA). Innymi słowy - stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Zdaniem Sądu, powyższe nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa. Jednak powtarzanie przepisów ustawowych, co do zasady narusza prawo. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota. W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, jednak zastrzeżeniem, że powtórzenie to nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 31 listopada 2006 r., II SA/Wr 745/06, CBOSA).

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, stanowiącego, 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". W literaturze wypracowano pogląd, 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. Kmiecik "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

W świetle powyższych uwag, jako zasadne uznał Sąd zarzuty skargi dotyczące istotnego naruszenia prawa przez zaskarżoną uchwałę, na skutek zamieszczenia w niej zapisów stanowiących powtórzenia regulacji ustawowych oraz naruszające delegację ustawową. W ocenie Sądu przyjmując nawet wyjątkową dopuszczalność powtórzeń na wskazywanych wyżej warunkach, kontrolowana uchwała wymogów tych nie spełnia.

Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w zakresie § 2 pkt 2, w którym uchwałodawca stwierdził, że dzieci poniżej 7 roku życia mogą przebywać na terenie placu zabaw wyłącznie pod opieką osób dorosłych (opiekunów). Sąd akceptuje stanowisko Prokuratora, który wskazał, że zapis dotyczy ograniczenia praw i wolności, (prawo do przebywania w miejscach publicznych), a tym samym regulacja uchwały prowadzi do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten wskazuje bowiem warunki umożliwiające ograniczanie praw i wolności, a należy do nich ustanawianie ograniczeń w drodze regulacji ustawowej. Ponadto w ocenie Sądu kwestie dotyczące opieki i odpowiedzialności rodziców za dzieci w sposób wystarczający są regulowane w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy (t.j. Dz.U. 2019 r. poz. 2086 ze zm.) – w tym art. 92 i nast.

Odnosnie wprowadzenia na terenie cmentarzy zakazu spożywania alkoholu oraz przebywania osób nietrzeźwych i żebractwa (§ 2 pkt 3), to podziela Sąd argumentację Prokuratora, że wprowadzenie takiego zapisu stanowi powtórzenie norm ustawowych. W przedmiocie zakazu spożywania napojów alkoholowych, to przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przekroczenie upoważnienia z art. 14 ust. 6 ustawy. Przepis art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości stanowi, że: W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Przy czym w art. 14 ust. 2a ww. ustawy przewidziano, że: Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Teren cmentarza w ocenie Sądu stanowi miejsce publiczne, jest to bowiem teren ogólnie, powszechnie dostępny. Odnosnie zakazu żebractwa, to kwestię tę reguluje art. 58 § 1 KW.

Z kolei zakaz z § 2 pkt 7 – prowadzenia działalności handlowej i reklamowej, znajduje swoją ustawową regulację w art. 601, art. 603 § 1 i art. 63a § 1 KW.

Odnosnie natomiast § 2 pkt 10 uchwały - niszczenia zieleni i zbierania roślinności, to zakaz jest regulowany w art. 145 § 1 KW i art. 144 § 1 KW. Art. 145 § 1 KW stanowi, że kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. A art. 144 § 1 KW stanowi, że kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depte trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

A zakaz z § 2 pkt 11 uchwały, który przewiduje, że zabrania się niszczenia elementów małej architektury, nagrobków, urządzeń cmentarnych, symboli religijnych oraz malowania murów, to Sąd zgadza się, że w tej kwestii właściwy będzie art. 124 KW, jak również art. 288 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz.1950), który określa odpowiedzialność za zniszczenie mienia ruchomego.

Kierując się całością przedstawionej argumentacji, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.), orzekł jak w sentencji wyroku.