



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Poz. 2724

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 435/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

sędzia WSA Kamila Paszowska-Wojnar
sędzia WSA Barbara Ciołek
sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk (sprawozdawca)

Protokolant

specjalista Paulina Białkowska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 9 listopada 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Środzie Śląskiej
na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej
z dnia 30 listopada 2021 r., nr XLIX/496/21
w przedmiocie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Środzie Śląskiej

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Środzie Śląskiej (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej (dalej: Rada Miejska) nr XLIX/496/21 z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarza komunalnego w Środzie Śląskiej stanowiącego jej załącznik (dalej: uchwała). Wniósł o stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329; dalej: p.p.s.a.). Zarzucił, że została wydana z istotnym naruszeniem prawa:

1) art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461; dalej: u.o.a.n.) poprzez zawarcie w § 4 uchwały sformułowania, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r.;

2) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.; dalej: u.s.g.) w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947; dalej: ustawa o cmentarzach) poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i określenie w § 1 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały, iż nadzór nad prawidłowym użytkowaniem cmentarza komunalnego sprawuje administrator, a także poprzez ustalenie godzin i miejsca funkcjonowania administratora, podczas gdy uprawnienie to przysługuje organowi wykonawczemu gminy;

3) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego w ten sposób, że:

a) wprowadzono rozstrzygnięcia w zakresie odpowiedzialności cywilnej (§ 1 ust. 8 i 10 załącznika do uchwały);

b) wprowadzono szereg zakazów, które zostały stypizowane w innych przepisach rangi ustawowej (§ 3 załącznika do uchwały);

c) wprowadzono zakaz przebywania dzieci w wieku przedszkolnym wyłącznie pod opieką osób dorosłych (§ 3 ust. 10 załącznika do uchwały);

d) wskazano, iż cmentarz komunalny i kaplica cmentarna wraz z wyposażeniem stanowi mienie Gminy Środa Śląska (§ 1 ust. 1 załącznika do uchwały);

e) określono prawa i obowiązki administratora cmentarza, w tym m.in. prawo kontroli firmy pogrzebowej w zakresie posiadania przez nią dokumentu uwierzytelniającego prowadzenie w tym zakresie działalności gospodarczej (§ 1 ust. 9, 15, 16, 17 i 18 załącznika do uchwały);

f) wprowadzono ograniczenia w zakresie wykonywania prac budowlanych, kamieniarskich i brukowych, czym naruszono uprawnienia właścicielskie w zakresie swobodnego rozporządzania i korzystania z rzeczy zgodnie z art. 140 k.c.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi w całości. W uzasadnieniu wskazał, że w świetle daty opublikowania uchwały stwierdzenie, że uchwała wchodzi w życie po 14 dniach od dnia ogłoszenia Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r., nie zawiera sprzecznych ze sobą norm prawnych i nie wprowadza w błąd ich adresatów co do daty jej wejścia w życie. Uchwała została opublikowana 13 grudnia 2021 r. i został zachowany minimalny standard 14-dniowego *vacatio legis*, wynikający z u.o.a.n. w uchwale określono dłuższy termin wejścia w życie, wobec tego nie został naruszony obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis*, określony art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Dalej organ wyjaśnił, że bezpośrednie zarządzanie cmentarzem należy do wójta, ale określenie zasad korzystania z cmentarza, a przez to i zasad wykonywania przez wójta tego zarządu względem korzystających z cmentarza oraz granice uprawnień zarządczych wójta, określane są przez uchwałę rady gminy. Uchwała ponadto nie wyznacza administratora cmentarza. Zapisy uchwały stanowią neutralną informację mającą upowszechniać wiedzę i wskazywać katalog zadań oraz akty prawa zawierające regulacje w tym zakresie. Co do wprowadzenia zakazów stypizowanych w przepisach rangi ustawowej organ argumentował, że nie wszystkie będą miały adekwatne zastosowanie w przypadku cmentarza, np. formy zakłócania ciszy nieobjęte wykreśleniem z art. 51 § 1 k.w. Zdaniem organu, uchwała może także zawierać wskazanie konkretnych zasad i trybu postępowania

w odniesieniu do przedsiębiorców (firmy pogrzebowe), którzy wykonują usługi na terenie cmentarza. Wskazał ponadto, że wymóg uchwały dot. zgłoszenia administratorowi zamiaru wszelkich prac kamieniarskich, budowlanych i brukowych nie narusza uprawnień właścicielskich z art. 140 k.c., bo cmentarz stanowi mienie komunalne i wobec tego nie można być jednocześnie właścicielem i naruszać uprawnienia właścicielskie.

Organ podkreślił również, że postanowienia zaskarżonej uchwały nie były kwestionowane przez organ nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Rady Miejskiej z 30 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarza komunalnego w Środzie Śląskiej w zakresie wejścia jej w życie oraz wprowadzenia do regulaminu szeregu nakazów, obowiązków i niezgodności z obowiązującymi powszechnie przepisami prawa.

Poddana ocenie Sądu uchwała Rady Miejskiej 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. 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.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. (chyba, że przepis szczególnie 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, 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).

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.

Poddana kontroli sądowej uchwała istotnie narusza prawo w odniesieniu do § 4. Słusznie zarzuca Prokurator, że przepis ten zawiera dwie normy prawne, wzajemnie się wykluczające. Pierwsza z nich określa wejście uchwały w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia. Ogłoszenie uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego nastąpiło w dniu 13 grudnia 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2021 r., poz. 5965), zatem wejście w życie uchwały nastąpiło w dniu 28 grudnia 2022 r. Druga norma zawarta w § 4 uchwały wskazuje na uzyskanie przez tę uchwałę mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2022 r. Są to niewątpliwie dwie różne daty, zatem przepis § 4 uchwały zawiera wewnętrzną sprzeczność. Określa, że początek obowiązywania uchwały jako całości nastąpił w różnych terminach. W orzecznictwie wskazuje się zaś, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „wesły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie (uchwała Sądu Najwyższego z 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNP/1197/1/8 dostępna w Bazie Orzeczeń, sn.pl/orzecznictwo; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 1995 r., K 14/95 - Orzecznictwo TK 1995 nr 2, poz. 12 oraz ipo.trybunal.gov.pl). Pogląd ten jest aktualny także w odniesieniu do § 4 zaskarżonej uchwały. Nie pozwala on na jednoznaczny wniosek, z jaką datą uchwała wchodzi w życie: czy po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli z dniem 28 grudnia 2021 r., czy też z dniem 1 stycznia 2022 r., w sytuacji gdy początek mocy obowiązującej uchwały oznacza jej wejście w życie. Przyjęta w uchwale regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa, gdy chodzi o przepisy prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 u.o.a.n.). Zgodnie z art. 5 u.o.a.n. postanowienia art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Niewątpliwie przepis art. 5 u.o.a.n. nie ma w sprawie zastosowania.

Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa u.o.a.n. Z powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Powtórzeniem normy konstytucyjnej jest art. 42 u.s.g., zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa u.o.a.n., tj. art. 4 ust. 1 tej ustawy. Uzasadniony jest więc zarzut skargi, że treść § 4 zaskarżonej uchwały godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego i narusza art. 4 ust. 1 u.o.a.n., albowiem data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd.

Mając powyższe na uwadze Sąd stwierdził, że uchwała w części dotyczącej § 4 w zakresie określenia: „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r.” jest nieważna.

Sąd dokonał oceny także pozostałych regulacji zawartych w regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały.

W tym zakresie, Sąd podziela ocenę prawną, wyrażoną m.in. w wyroku tut. Sądu z 6 lipca 2022 r. o sygn. akt III SA/Wr 62/22 (dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl;

dalej: CBOSA). 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 sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione 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, CBOSA). Innymi słowy - stanowione 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.

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).

Mając to na względzie jako zasadne Sąd ocenił zarzuty skargi dotyczące istotnego naruszenia prawa – w rozumieniu wyżej przywołanym - na skutek zamieszczenia w zaskarżonej uchwale (regulaminie) przepisów stanowiących powtórzenia regulacji ustawowych oraz naruszające delegację ustawową.

Przyjmując bowiem nawet wyjątkową dopuszczalność powtórzeń na wskazywanych wyżej warunkach, poddana kontroli sądowej uchwała wymogów tych nie spełnia.

Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w odniesieniu do § 3, w którym uchwałodawca zabronił: zakłócania ciszy, porządku, powagi miejsca i szacunku należnego zmarłym (pkt 1), niszczenia zieleni (pkt 2), niszczenia urządzeń cmentarnych i nagrobków (pkt 3), wjazdu pojazdów mechanicznych, prowadzenia prac kamieniarskich i budowlanych oraz ustawiania ławek, płotów itp. Urządzeń utrudniających komunikację i ruch pieszych, bez zgody administratora (pkt 4); składowania śmieci poza miejscami przeznaczonymi do tego celu (pkt 5); sadzenia drzew i krzewów bez zgody administratora (pkt 6); wprowadzania zwierząt – nie dotyczy psów przewodników (pkt 7); spożywania alkoholu (pkt 8); uprawiania handlu (pkt 9); przebywania dzieci w wieku przedszkolnym bez opieki dorosłych (pkt 10).

W przedmiocie zakazu spożywania alkoholu, 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 stanowi miejsce publiczne, jest to bowiem teren ogólnie, powszechnie dostępny. Jest to również teren użyteczności publicznej.

Z kolei zakaz składowania śmieci poza miejscami przeznaczonymi do tego celu ma swoją ustawową regulację w art. 144 § 1 i art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń (k.w.). Art. 145 § 1 k.w. 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.

Zakaz niszczenia zieleni ma swoją regulację ustawową w art. 144 § 1 k.w., który 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 depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

Zakaz niszczenia nagrobków i urządzeń cmentarnych również jest unormowany w prawie powszechnie obowiązującym - tj. w art. 124 i art. 144 § 1 k.w., jak również art. 288 § 1 k.k. określających odpowiedzialność za zniszczenie mienia ruchomego.

Zakaz handlu wynika z powszechnie obowiązujących przepisów art. 603 § 1 k.w., zgodnie którym kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny.

Również w zakresie zakazu wprowadzania zwierząt należy podkreślić, że rada gminy po zasięgnięciu opinii powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który określa m.in. obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Proces uchwałodawczy wymaga zatem wyczerpania określonej w nim procedury i nie może być wprowadzony w regulaminach korzystania z cmentarzy. Regulacja dotycząca ww. zakazu wkracza zatem w inne obowiązki organu uchwałodawczego, poddane szczególnym regułom ustawy i powtarza je z naruszeniem tych reguł.

Zakaz przebywania dzieci w wieku przedszkolnym na terenie cmentarza bez opieki dorosłych stanowi ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych. Prawo to jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się gwarantowanego (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP - Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.) może podlegać tylko ograniczeniom określonym w ustawie.

Zakaz wjazdu pojazdów mechanicznych, prowadzenia prac kamieniarskich i budowlanych oraz ustawiania ławek, płotów itp. Urządzeń utrudniających komunikację i ruch pieszki, bez zgody administratora cmentarza z jednej strony stanowi wkroczenie w uprawnienia administratora. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. umożliwił Radzie Miejskiej ustalenie zasad i trybu korzystania z cmentarza, nie zezwała na regulowanie sposobu dokonywania zarządu stanowiącego kompetencję organu wykonawczego gminy, który może przecież we własnym zakresie ustalić sposób udzielania zgody na wykonywanie na terenie cmentarza konkretnych czynności. Z drugiej strony, regulacja § 3 pkt 4 regulaminu wskazuje również na cel tego zakazu, tj. zapobieżenie utrudnianiu komunikacji i ruchu pieszkiego. W tym jednak zakresie, obowiązują przepisy prawa powszechnie obowiązującego, tzn. § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. nr 48, poz. 284 ze zm.) w którym wskazano, że pomiędzy grobami powinno być zapewnione przejście o szerokości co najmniej 0,5 m. W ust. 2 wskazano, że przejścia między grobami mogą być zagospodarowane wyłącznie za zgodą zarządcy cmentarza oraz na warunkach przez niego określonych. Przepis ten w dokładny sposób reguluje szerokość przejść pomiędzy grobami. Ponadto ust. 2 § 13 ww. rozporządzenia potwierdza, że sposób zagospodarowania przejść należy do kompetencji zarządcy, a nie do rady gminy. W zakresie zakazu prowadzenia prac kamieniarskich i budowlanych bez zgody zarządcy cmentarza - poza wstępnie już wskazaną uwagą, że taki zapis regulaminu narusza kompetencję organu wykonawczego gminy - narusza także uprawnienia właścicielskie w zakresie swobodnego rozporządzania i korzystania z rzeczy zgodnie z art. 140 k.c. Nie ma w tym wniosku Prokuratora - wbrew stanowisku organu - sprzeczności, bowiem przepisy ustawy o cmentarzach nie wprowadziły dotąd regulacji, że groby, nagrobki, grobowce i inne kompozycje architektoniczne wzniesione na terenie cmentarza są własnością właściciela cmentarza. Oznacza to, że stanowią własność ich fundatorów.

Analiza regulaminu w kontekście § 1 ust. 8 i 10 prowadzi wprost do wniosku o naruszeniu ustanowionej przepisami prawa powszechnie obowiązującego zasady odpowiedzialności cywilnej. Słusznie w tym zakresie wskazał Prokurator, że podstawą jakiegokolwiek odpowiedzialności lub jej braku mogą być jedynie przepisy rangi ustawowej i Rada Miejska nie ma kompetencji do wprowadzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustalających, modyfikujących czy ograniczających odpowiedzialność cywilną.

Sąd uwzględnił również zarzuty skargi odnoszące się do treści § 1 ust. 1, 3 i 4 oraz § 2 ust. 5, 9, 15, 16, 17 i 18 regulaminu, a dotyczące wkroczenia przez organ stanowiący w kompetencje organu wykonawczego poprzez ustalenie obowiązków administratora cmentarza wraz ze wskazaniem w treści regulaminu przynależnych mu uprawnień. Regulacje te wkraczają bowiem w sposób niedopuszczalny w materię już uregulowaną aktami wyższego rzędu, do tego modyfikując przepisy ustaw, tj. art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem do zadań wójta (burmistrza, prezydenta) jako organu wykonawczego gminy należy m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym. Według natomiast art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzenie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. W konsekwencji należy uznać, że to do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) należy, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 7 lipca 2022 r., III SA/Wr 3/22; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 marca 2018 r., II SA/Go 97/18, wyrok WSA w Łodzi z 7 grudnia 2021 r., II SA/Łd 706/21, CBOSA).

Dodatkowo Sąd zwraca uwagę, że § 2 ust. 14 i 15 regulaminu narusza art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach. Utrzymanie grobów (a zatem nie np. nagrobków), podobnie jak utrzymanie studzienek kanalizacyjnych,

odstojników wody i punktów czerpalnych na cmentarzu stanowi zadanie utrzymania cmentarza, ustalone w ww. przepisie ustawy o cmentarzach.

Słuszny jest także zarzut skargi dotyczący regulacji § 1 ust. 9 regulaminu, zgodnie z którym administrator ma prawo kontroli firmy pogrzebowej w zakresie posiadania przez nią dokumentu uwierzytelniającego prowadzenie w tym zakresie działalności. Powtarzając już wcześniejszy argument, że Rada Miejska nie ma upoważnienia do ustalania obowiązków zarządcy cmentarza, to dodatkowo narusza on art. 2 ustawy z 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r., poz. 162), ustanawiającego wolność działalności gospodarczej i równość przedsiębiorców. Rację ma ponadto Prokurator, że żadne przepisy nie przewidują spełnienia specjalnych warunków do podjęcia i wykonywania działalności w zakresie usług pogrzebowych, zaś kontrola przedsiębiorców musi wynikać z ustawy. Takiej kompetencji także ustawa o cmentarzach nie przyznaje ani zarządcy, ani innym podmiotom.

Za uzasadniony Sąd uznał także zarzut skargi dotyczący treści § 1 ust. 1 regulaminu, zgodnie z którym cmentarz komunalny i kaplica cmentarna wraz z wyposażeniem stanowi mienie gminy. Regulacja ta powtarza normę prawną wyrażoną w art. 43 u.s.g., co – jak już Sąd wielokrotnie wskazywał, nie jest dopuszczalne w akcie prawa miejscowego. W istocie zapis ten ma charakter informacji, a nie normy prawnej. W aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych.

Podsumowując, stwierdzone naruszenia są istotne, dotyczą niemal wszystkich regulacji, a te, które nie są kwestionowane, nie mają w istocie treści normatywnej.

Z tych względów, Sąd uznał skargę za uzasadnioną i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.