



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 listopada 2024 r.

Poz. 5914

WYROK NR IV SA/WR 237/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 sierpnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Ewa Kamieniecka

Sędzia WSA Katarzyna Radom (sprawozdawca)

Sędzia NSA Mirosława Rozbicka - Ostrowska

Referent Kamila Ostrowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 22 sierpnia 2024 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżoniowie

na § 2 ust. 1 lit. b), § 2 ust. 2 uchwały Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 27 stycznia 2011 r. nr V/32/11

w przedmiocie opłat i zasad korzystania z cmentarza komunalnego i domu pogrzebowego na terenie Gminy Dzierżoniów oraz § 2 pkt 1, 2, 3, 4, 6, 7, 10, 11, § 6, § 7, § 12 załącznika nr 1 do wyżej wymienionej uchwały „Regulamin Cmentarza Komunalnego w Dobrocinie”

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części:

- § 2 ust. 1 lit. b), § 2 ust. 2;

- § 2 pkt 1, 2, 3, 4, 6, 7, 10, 11, § 6, § 7, § 12 załącznika nr 1 do uchwały „Regulamin Cmentarza Komunalnego w Dobrocinie”.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżoniowie jest § 2 ust. 1 lit. b, § 2 ust. 2 uchwały Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 27 stycznia 2011 r. nr V/32/11 w sprawie opłat i zasad korzystania z cmentarza komunalnego i domu pogrzebowego na terenie Gminy Dzierżoniów oraz § 2 pkt 1, 2, 3, 4, 6, 7, 11, § 6, § 7 i § 12 załącznika nr 1 do ww. uchwały „Regulamin Cmentarza Komunalnego w Dobrocinie”.

W skardze z dnia 3 kwietnia 2024 r. Prokurator Rejonowy w Dzierżoniowie (dalej: Prokurator) zaskarżył ww. uchwałę w opisanej części. Zarzucał istotne naruszenie:

1) art. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2023 r., poz. 887 ze zm., dalej: ustawa o cmentarzach), polegające na ustanowieniu w § 2 ust. 1 lit b ww. uchwały w zakresie uregulowania dot. odnowienia opłat za miejsce na cmentarzu w grobach murowanych na okres kolejnych 20 lat dla: grobu urnowego, grobu rodzinnego dwumiejscowego i grobu rodzinnego wielomiejscowego oraz w § 2 ust. 2 uchwały - opłaty z tytułu dokonania dochówku do istniejącego grobu ziemnego i murowanego w wysokości 50% opłaty z ppkt a, tj. opłat niemieszczących się w granicach upoważnienia ustawowego;

2) 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 związku z § 143 w związku z § 137 i § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej), poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i powtórzenie w § 2 pkt 1, 4, 6, 7 załącznika nr 1 do ww. uchwały stanowiącego „Regulamin użytkowania cmentarza komunalnego w Dobrocinie”, tj. art. 60³, art. 145, art. 124 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r., poz. 2119, dalej: k.w.) i art. 288 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1138, dalej: k.k.);

3) art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U.2021 poz. 573, dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej), który stanowi o uprawnieniu osób niepełnosprawnych do wstępu do obiektów użyteczności publicznej z psem asystującym, stąd zakaz wprowadzania psów bez smyczy i kagańca określony w § 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały, bez zastrzeżenia korzystania z psa asystującego przez osoby niepełnosprawne pozostaje w sprzeczności z powołanym przepisem;

4) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 2 pkt 10 załącznika nr 1 do ww. uchwały stanowiącego „Regulamin użytkowania cmentarza komunalnego w Dobrocinie” zakazu spożywania alkoholu na terenie cmentarza, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej;

5) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 2 pkt 11 załącznika nr 1 do ww. uchwały stanowiącego „Regulamin użytkowania cmentarza komunalnego w Dobrocinie” zakazu przebywania na terenie cmentarza osób w stanie nietrzeźwości poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego wyrażonego w tym przepisie i niedopuszczalne wprowadzenia ograniczenia dostępu do miejsca użyteczności publicznej dla określonych osób;

6) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez określenie w § 8 załącznika nr 1 do ww. uchwały stanowiącego „Regulamin użytkowania cmentarza komunalnego w Dobrocinie”- „opiekuna grobu” i § 12 tegoż regulaminu praw i obowiązków opiekuna grobu, pomimo braku kompetencji w tym zakresie.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu Prokurator rozwinął uzasadnienie formułowanych zarzutów, wskazując dodatkowo na naruszenie § 6 Regulaminu użytkowania cmentarza komunalnego w Dobrocinie w zakresie przytoczenia przepisów ustawy o cmentarzach, poprzez wskazanie, że „zasady pochówku osób zmarłych określają przepisy Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz przepisy wykonawcze”. Taki zapis stanowi niedopuszczalne powielenie regulacji ustawy.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o umorzenie postępowania oświadczając, że zaskarżona uchwała zostanie dostosowana do obowiązujących przepisów, zgodnie z treścią skargi. W uzasadnieniu uznał zasadność zarzutów wskazując, że dostosuje uchwałę do obowiązujących przepisów niezwłocznie po zmianie kadencji Rady.

W dniu 19 sierpnia 2024 r. wpłynęło pismo procesowe organu, w którym informował, że na mocy Uchwały Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 26 lipca 2024 r. nr VI/36/24 utraciła moc w całości zaskarżona uchwała. Wnioskowała o umorzenie postępowania i nie obciążanie Gminy Dzierżoniów kosztami postępowania. Do pisma organ załączył powoływaną uchwałę z dnia 26 lipca 2024 r.

W dniu 20 sierpnia 2024 r. wpłynęło pismo procesowe Prokuratora, w którym podtrzymał on skargę i zarzuty w niej zawarte zwracając uwagę na skutki stwierdzenia nieważności i uchylenia aktu prawa miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi - odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi - przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu.

Wg normy art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm., dalej: p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 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. Przepis art. 91 u.s.g. przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei art. 91 ust. 4 u.s.g. stanowi, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku tzw. nieistotnego naruszenia prawa. Zatem tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) organu gminy. Za takie zaś 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 (M. Stahl, Z. Kmiecik: „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny” w: Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

Przedmiotem tak opisanej kontroli są wskazane na wstępie regulacje uchwały Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie opłat i zasad korzystania z cmentarza komunalnego i domu pogrzebowego na terenie Gminy Dzierżoniów stanowiącej akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast w art. 94 Konstytucja RP wskazuje, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Charakter prawa miejscowego mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty te muszą zatem dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko, że dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjęto również, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, stanowi ona akt prawa miejscowego, podlegający ogłoszeniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17, z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5279/21, z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4382/21, z dnia 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19, orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA). Nie ulega zatem wątpliwości, że poddany kontroli Sądu akt taki charakter posiada.

Przed przystąpieniem do oceny formułowanych w skardze zarzutów konieczne jest wskazanie, że okoliczność, iż zaskarżona uchwała została uchylona uchwałą nr VI/36/24 Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 26 lipca 2024 r., nie uniemożliwiają Sądowi orzekania w przedmiocie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Rację ma bowiem Prokurator, że uchylenie jej przez Radę Gminy wywarło skutki prawne z mocą jedynie ex nunc, natomiast orzeczenie o stwierdzeniu nieważności działa z mocą wsteczną (ex tunc), eliminując wstecz wszelkie skutki prawne, jakie wywołała zakwestionowana uchwała. Istotą i celem działania sądu administracyjnego jest sądowa kontrola administracji z punktu widzenia legalności jej działania. Sąd kontroluje administrację uwzględniając stan faktyczny i prawny istniejący w chwili podejmowania zaskarżonego aktu lub czynności. Umorzenie zatem sądowego postępowania kontrolnego w niniejszej sprawie spowodowałoby uniknięcie sądowej kontroli w przypadku, gdy wprawdzie sam zaskarżony akt prawny został już wyeliminowany z porządku prawnego, ale z mocą ex nunc, nie zostały zatem usunięte wszystkie skutki prawne, które on wywołał. Z tego właśnie powodu postępowanie sądowe w tej sprawie nie jest bezprzedmiotowe. Sąd orzekający w niniejszym składzie podziela zatem pogląd prawny wyrażany w orzecznictwie, że okoliczność, iż zaskarżony akt został uchylony przez sam organ, nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, mógł on bowiem być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego wejście w życie przepisu prawa miejscowego uchylającego ten akt (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 20 marca 1996 r., sygn. akt SA/Gd 1256/95, OSS nr 4, poz. 129; z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2315/11; z dnia 29 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1719/11; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 344/08; z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 758/06 i z dnia 2 września 2005 r., sygn. akt I OSK 394/05; dostępne w CBOSA, jak również Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. W5/94, OTK 1994, nr 2, poz. 44).

Odnosząc się do wniosków organu formułowanych na rozprawie, wskazujących na brak podstaw stwierdzenia nieważności zaskarżonych zapisów uchwały z uwagi na upływ 13 lat od daty jej uchwalenia wskazać trzeba na zapis art. 94 ust. 1 u.s.g. 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.

Jak wyjaśniono na wstępie rozważań zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a to otwiera drogę do stwierdzenia jej nieważności, w całości lub w części, także po upływie roku od dnia jej podjęcia.

Przystępując do kontroli zaskarżonego aktu, mając na uwadze jego charakter normowany powołanymi przepisami Konstytucji – art. 87 ust. 2 i art. 94 oraz art. 7 stanowiącego, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa - trzeba przypomnieć, 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.

Zatem przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest istotna sprzeczność z prawem. Istnieje ona w sytuacji, gdy doszło do jej wydania uchwały 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, 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.

Ponadto, zgodnie z § 135 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej 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 tego 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08; z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10 - dostępne w CBOSA). Inaczej mówiąc - 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 nieobjętych 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 nie 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, dostępny w CBOSA).

Przechodząc do szczegółowej oceny zaskarżonych zapisów trzeba stwierdzić, że zaskarżony akt, w zakresie wskazanym w skardze, narusza powołane zasady. W opinii Sądu zapis § 2 ust. 1 lit. b zaskarżonej uchwały w zakresie uregulowania odnowienia opłat za miejsce na cmentarzu w grobach murowanych na okres kolejnych 20 lat dla: grobu urnowego, grobu rodzinnego dwumiejscowego i grobu rodzinnego wielomiejscowego oraz § 2 ust. 2 w zakresie opłaty z tytułu dokonania dochówku do istniejącego grobu ziemnego i murowanego w wysokości 50% opłaty z pkt a), tj. opłat nie ma zatem podstawy prawnej.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. nr 45, poz. 236) w art. 4 ust. 1 pkt 2 stanowi, że 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. Zapis ten jest zatem podstawą do ustanawiania przez gminę opłat za usługi komunalne, w tym także dotyczące korzystania z cmentarzy. Istotne jest jednak zastrzeżenie, braku odmiennych uregulowań ustawowych w tym zakresie. Na tle spornych opłat takie zapisy istnieją w ustawie o cmentarzach.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy o cmentarzach grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20 (ust. 1). Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowiony (ust. 2). Istotny dla sprawy jest jednak zapis zawarty w ust. 3 ww. art. Stanowi on, że przepisy ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Przywołana ustawa stanowi zatem owo szczególne uregulowanie w odniesieniu do ustawy o gospodarce komunalnej. Z przytoczonych przepisów ustawy o cmentarzach wynika zaś, że organ gminy może ustalać jedynie „opłaty za pochowanie zwłok” (art. 7 ust. 2), a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza (por. wyrok Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1022/10, dostępny w CBOSA). Zatem uzasadniony jest pogląd wyrażony w orzecznictwie, że do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania więcej niż jednych zwłok nie mają zastosowania ograniczenia dotyczące ponownego użycia grobu (art. 7 ust. 3 ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych), a zatem członkowie rodziny uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty. W tym wypadku zarządowi cmentarza nie przysługuje prawo dysponowania wolnymi miejscami w grobie murowanym ani przed, ani po upływie dwudziestu lat od pochowania, ani do pobierania kolejnej opłaty” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2018 r. sygn. akt II OSK 3139/17, dostępny w CBOSA, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10). Wprowadzenie zatem w zaskarżonej uchwale opłaty za przedłużenie prawa do grobu murowanego (grobowca) należy uznać za działanie bez podstawy prawnej, a zatem sprzeczne z przytoczonymi przepisami, tj. z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Uwaga ta odnosi się także do ponoszenia opłat za dokonanie dochówki do grobu murowanego (zapis § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały). Zapisy te zostały więc wydane bez podstawy prawnej, co uzasadnia stwierdzenie nieważności ww. aktu w omawianym zakresie.

Rację ma Prokurator, że zapisy § 2 pkt 1, 4, 6, 7 załącznika nr 1 do ww. uchwały powtarzają regulacje ustawowe art. 603 k.w., art. 145 k.w., art. 124 § 1 k.w. oraz art. 288 § 1 k.k. Wskazany w pkt 1 zakaz prowadzenia działalności handlowej 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.

Zakaz niszczenia pomników, obramowań, krzyży (pkt 6) 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. Ujęty w pkt 4 zakaz wyrywania kwiatów z grobu i 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. Podobnie jak zakaz gromadzenia odpadów w miejscach do tego nie przeznaczonych (pkt 7) ma swoją ustawową regulację w art. 145 § 1 k.w. Przepis ten 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.

Niedopuszczalne powtórzenie zapisów ustawy o cmentarzach zawiera także zapis § 6 załącznika nr 1 do uchwały. Zawarte w tym przepisie treści stanowią odpowiednik przepisów od art. 8 do art. 10 ustawy o cmentarzach. Regulacja ta powtarzając ww. zapisy w istocie ma charakter informacji, a nie normy prawnej. W aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych.

Sąd podziela także pogląd Prokuratora dotyczący przekroczenia normy kompetencyjnej, w odniesieniu do zapisu wprowadzającego zakazu przebywania na terenie cmentarza osób w stanie nietrzeźwości (pkt 11 § 2 zał. nr 1 do zaskarżonej uchwały). Niewątpliwie użyty w tym przepisie zwrot „stan nietrzeźwości” nie został niezdefiniowany. Prawidłowo uzasadnia ten zarzut Prokurator wywodząc, że nie wiadomo, czy chodzi o stan nietrzeźwości wyrażony określoną zawartością alkoholu w organizmie, czy też chodzi o widoczne objawy stanu nietrzeźwości. Nadto w pierwszym przypadku ustalenie stanu nietrzeźwości wymagałoby przeprowadzenia badań w kierunku ustalenia zawartości alkoholu, w tym zakresie jednak brak jest w ogóle normy kompetencyjnej organu. Kompetencji tej nie można wywieść z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. ani z przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.). Sąd podziela w tym zakresie ocenę prawną wyrażoną w prawomocnych wyrokach sądów administracyjnych (np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Go 880/16, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 973/20, dostępne w CBOSA).

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 z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.) 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. Podjęcie uchwały w zakresie zakazu spożywania alkoholu w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, do wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym – kompetencję tę naruszało. Obecnie zaś, z uwagi na to, że teren cmentarza stanowi miejsce publiczne jako teren ogólnie, powszechnie dostępny – utrzymanie zakazu w rozpatrywanym zakresie dodatkowo narusza kompetencję ustawową do ustanawiania takiego zakazu w ogóle – niezależnie od rodzaju i podstawy prawnej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2024 r. sygn. akt IV SA/Wr 28/24, dostępny w CBOSA).

Ujęty w § 2 pkt 2 załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały zakaz przebywania na terenie cmentarza dzieci do lat 7 bez opieki dorosłych został, zdaniem Sądu, wydany bez upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Poza tym godzi także w art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ograniczenie zaś 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 RP - ustawowego upoważnienia. Ponadto w orzecznictwie wskazuje się, iż cmentarz jest miejscem powszechnie dostępnym, dlatego też ograniczenie możliwości przebywania na jego terenie osobom przestrzegającym ładu i porządku publicznego, należy uznać za niedopuszczalne i godzące w poczucie sprawiedliwości społecznej i równości, wyrażone w art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 1213/14, dostępny w CBOSA).

Odnosząc się do kolejnego zakazu – ujętego w pkt 3 § 2 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały, zabraniającego na terenie cmentarza wprowadzania psów bez smyczy, kagańca, to został on wydany z naruszeniem art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U.2021 poz. 573). Przepis ten stanowi o uprawnieniu osób niepełnosprawnych do wstępu do obiektów użyteczności publicznej z psem asystującym, stąd zakaz wprowadzania psów bez smyczy i kagańca nie może być uznany za zgodny z prawem.

Ta sama ocena dotyczy zapisów § 7 (w części zarzutów mylnie wskazano na § 8) i § 12 załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały. Pierwszy z nich stanowi, że opiekunem grobu jest najbliższa osoba z pozostałej rodziny zmarłej (określona w art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, o której mowa w § 6) i wniesie opłatę za miejsce pochowania zwłok lub jego odnowienie po upływie 20 lat. Kolejny zapis stanowi o prawach i obowiązkach opiekuna grobu, wskazując na udostępnienie danych Zarządcy umożliwiających bezpośredni z nim kontakt (pkt 1); wnoszenie opłat cmentarnych (pkt 2); współpracę z Zarządcą Cmentarza Komunalnego dotyczącą grobu (pkt 3); decydowanie o pochówku osób zmarłych w grobach istniejących (pkt 4); dbanie o czystość gronu oraz otoczenie wokół grobu (pkt 5); dokonywanie na piśmie zmiany opiekuna grobu z zastrzeżeniem spełnienia warunków określonych w § 7 (pkt 6).

Powołane zapisy nie mają umocowania ustawowego. Przepisy ustawy o cmentarzach nie posługują się pojęciem opiekuna grobu, takie pojęcie nie ma znaczenia normatywnego. O tym, kto ma prawo do pochowania zwłok stanowi art. 10 ustawy o cmentarzach, zaś kwestię ponownego pochówku, w tym wnoszenia opłaty reguluje art. 7 ww. ustawy. W żadnym z ww. zapisów, jak również innych zapisów ww. ustawy oraz normy kompetencyjnej – art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie wskazano na uprawnienie organu do nakładania dodatkowych obowiązków na osoby wskazane w art. 7 i art. 10 ustawy o cmentarzach. Zgodnie z treścią powołanego już przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rację ma Prokurator, że przedmiot objęty zakresem kwestionowanych zapisów załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały nie mieści się w granicach powołanego upoważnienia.

Dotąd powiedziane uzasadnia zarzuty skargi, wobec czego Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 27 stycznia 2011 r. nr V/32/11 w sprawie opłat i zasad korzystania z cmentarza komunalnego i domu pogrzebowego na terenie Gminy Dzierżoniów w zaskarżonej części.