



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 lutego 2024 r.

Poz. 992

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 859/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 sierpnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Katarzyna Borońska

Sędziowie:

Sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk (sprawozdawca)

Asesor WSA Aneta Brzezińska

po rozpoznaniu w dniu 30 sierpnia 2023 r. w Wydziale III
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Dzierżoniowie
na uchwałę Rady Miejskiej w Dzierżoniowie z dnia 27 marca 2006 r. nr LV/380/06
w sprawie regulaminu cmentarza komunalnego w Dzierżoniowie
w części tj. § 1 ust. 2, 3, i 6; § 2, § 3 ust. 3; § 4 ust. 1 pkt 1-6, ust. 2 pkt 1-5; § 5; § 7
ust. 1 i 4; § 8 i § 9 ust. 2 Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Dzierżoniowie

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tj. § 1 ust. 2, 3, i 6; § 2, § 3 ust. 3; § 4 ust. 1 pkt 1-6,
ust. 2 pkt 1-5; § 5; § 7 ust. 1 i 4; § 8 i § 9 ust. 2 Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Dzierżoniowie.**

Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Dzierżoniowie (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Dzierżoniowie (dalej: Rada Miejska, organ) nr LV/380/06 z dnia 27 marca 2006 r. w sprawie regulaminu cmentarza komunalnego w Dzierżoniowie stanowiącego treść jej § 1 załącznik (dalej: uchwała). Wniósł o stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości ewentualnie w części, tj. w zakresie § 1 ust. 2, 3 i 6, § 2 ust. 3, § 4 ust. 1 pkt 1-6, ust. 2 pkt 1-5, § 5, § 7 ust. 1 i 4, § 8 oraz § 9 ust. 2, na podstawie art. 147 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.). Zarzucił, że została wydana z istotnym naruszeniem prawa:

1) art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.; dalej: u.s.g.) w zw. z art. 1 ustawy z 31 stycznia 1959 r. 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. 2, że cmentarzem zarządza administrator wybrany przez gminę, którego biuro znajduje się na terenie cmentarza; § 1 ust. 3 i 6, § 5 ust. 1, 2 i 3, § 3 ust. 3, § 5 ust. 2, § 7 ust. 1 i 4, § 8 ust. 1 i 3 oraz § 9 ust. 2 poprzez określenie zadań i obowiązków administratora;

2) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. § 143 w zw. z § 137 i § 149 rozporządzenia Prezesa rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461; dalej rozporządzeni ws. zasad techniki prawodawczej) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i powtórzenie w § 4 ust. 1 pkt 1, 4, 5, 6, ust. 2 pkt 4 przepisów niektórych ustaw, tj. art. 51 § 1 k.w., art. 603 k.w., art. 63a § 1 k.k., art. 124 § 1 k.w., art. 144 k.k., art. 145 k.w. oraz art. 288 § 1 k.k.;

3) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., a także art. 7 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie regulaminu porządkowego dla rzeczonoego cmentarza w § 4 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 postanowień wykraczających poza zakres przyznanego jej upoważnienia do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, co przejawiało się nie tylko powtórzeniem w regulaminie unormowań uregulowanych w innych aktach normatywnych wyższego rzędu oraz ich modyfikacją i ingerencją w treść tych regulacji ustawowych;

4) art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 573; dalej: i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych), który stanowi o uprawnieniu osób niepełnosprawnych do wstępu do obiektów użyteczności publicznej z psem asystującym, stąd zakaz wprowadzania psów określony w § 4 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały, bez zastrzeżenia dotyczącego możliwości korzystania z psa asystującego przez osoby niepełnosprawne pozostaje w sprzeczności z powołanym przepisem;

5) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 4 ust. 1 pkt 3 regulaminu zakazu spożywania alkoholu na terenie cmentarza, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej;

6) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez określenie w § 5 ust. 1 uchwały kręgu osób zobowiązanych do utrzymania grobu pomimo braku kompetencji w tym zakresie;

7) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., a także art. 7 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie do regulaminu porządkowego dla rzeczonoego cmentarza w § 5 ust. 2 postanowień wykraczających poza zakres przyznanego jej upoważnienia do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, co przejawiało się w niedozwolonym uregulowaniu odpowiedzialności za powstałe szkody;

8) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz przepisów ustawy o cmentarzach polegający na przekroczeniu granic upoważnienia ustawowego, poprzez uregulowanie w § 6 ust. 4 uchwały w sposób nieuprawniony postępowania z prawem do grobu w razie ekshumacji zwłok lub szczątków ludzkich;

9) art. 7 ustawy o cmentarzach polegający na przekroczeniu granic upoważnienia ustawowego wyrażonego w tym przepisie poprzez uregulowanie w § 8 zaskarżonej uchwały w sposób nieuprawniony własnego postępowania z grobami i miejscami w przypadku nieuiszczenia opłaty przedłużającej termin ważności tych uprawnień.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Dzierżoniowa (dalej: Burmistrz) wniósł o umorzenie postępowania w sprawie oraz o przeprowadzenie rozprawy również pod nieobecność przedstawiciela organu. Wniosek Prokuratora o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części uznał za zasadny.

Pismem procesowym z dnia 30 listopada 2022 r. Burmistrz poinformował, że zaskarżona uchwała została w całości uchylona.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Rady Miejskiej z 27 marca 2006 r. w sprawie regulaminu cmentarza komunalnego w Dzierżonowie (dalej: regulamin) w zakresie 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 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634, 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, 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”. Sąd w składzie orzekającym podziela pogląd prawny, aprobowany w orzecznictwie sędowo-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.

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 ws. 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 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, że 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, CBOSA). Oznacza to, że 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. 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. Sąd w składzie orzekającym podziela 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 § 4 ust. 1 regulaminu, w którym uchwałodawca zakazał: zakłócania ciszy, porządku, powagi miejsca (pkt 1), wprowadzania zwierząt (pkt 2), spożywania alkoholu (pkt 3), niszczenia urządzeń cmentarnych, nagrobków i zielenie (pkt 4); wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone (pkt 5); prowadzenia działalności handlowej (pkt 6).

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 wysypywania odpadów 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.

Bezwzględny zakaz wprowadzania zwierząt nie uwzględnia ponadto regulacji art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w odniesieniu do praw osób z niepełnosprawnościami z psami asystującymi. Zgodnie z tym przepisem osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej (...). Przepis ten obowiązuje 16 września 2009 r. (następnie poszerzony został zakres miejsc z prawem wstępu psa asystującego). Niemniej, prawo osoby niepełnosprawnej do korzystania z pomocy psa asystującego w miejscu publicznym, jakim jest cmentarz,

należy wyprowadzić z samej Konstytucji RP. Prawo osób niepełnosprawnych do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych wynika z art. 30, art. 31, art. 51, art. 68 i art. 69 Konstytucji RP. Psy asystujące pełnią ważną funkcję rehabilitacyjną i pozwalają brać czynny udział w życiu społecznym. W tym znaczeniu zakaz wprowadzania zwierząt, w szczególności psów asystujących stanowi niewątpliwie ograniczenie wolności, wyrażonych w art. 31 ust. 1 i 2 oraz 51 ust. 1 i 3 Konstytucji RP

W sprawie, jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały wskazano m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g, zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jak wynika z wypracowanych na tle omawianej problematyki poglądów judykatury, użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., aczkolwiek regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane stricte z przepisami porządkowymi (por. wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., I OSK 252/09, CBOSA). Ustanawiając w oparciu o ww. przepis akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., IV SA/GI 847/14, CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na okoliczności rozpoznawanej sprawy Sąd w składzie orzekającym jako zasadne ocenia zarzuty skargi dotyczące wkroczenia przez Radę Miejską w kompetencje organu wykonawczego poprzez wskazanie w § 3 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, że cmentarzem zarządza administrator wybrany przez Gminę. Taki zapis wkracza w materię już odmiennie uregulowaną w ustawie, tj. w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem, to 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 świetle przytoczonych przepisów należy więc uznać, że to do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) należy decyzja, 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 w Gorzowie z 28 marca 2018 r., II SA/Go 97/18, wyrok WSA w Łodzi z 7 grudnia 2021 r., II SA/Łd 706/21, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA).

W następstwie powyższego należy wskazać, że w sposób istotny naruszają prawo również te zapisy regulaminu, w których mowa jest o administratorze, przynależnych administratorowi uprawnieniach i dokonywanych przez niego czynnościach, a także o czynnościach użytkowników cmentarza warunkowanych zgodą (zezwoeniem) administratora cmentarza lub obowiązkiem powiadomienia go o nich. Chodzi tu o zakwestionowane przez Prokuratora przepisy regulaminu: § 1 ust. 2, 3 i 6, § 3 ust. 3, § 4 ust. 2, § 5 ust 2, § 7 ust. 1 i 4.

Jak słusznie wskazał Prokurator, jedynym podmiotem uprawnionym nie tylko do wyznaczenia administratora cmentarza, ale także określenia jego konkretnych uprawnień i zakresu działań - jest wójt gminy (burmistrz, prezydent). Kwestii tych nie może regulować rada gminy co nastąpiło w zaskarżonej uchwale. Taka delegacja nie wynika zarówno z ustawy o cmentarzach, jak i ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodzić należy się z Prokuratorem, że ww. przepisy uchwały naruszają także art. 15 ustawy o cmentarzach. Zgodnie z art. 15 ust. 1 tej ustawy ekshumacja zwłok i szczątków może być dokonana: 1) na umotywowaną prośbę osób uprawnionych do pochowania zwłok za zezwoleniem właściwego inspektora sanitarnego; 2) na zarządzenie prokuratora lub sądu; 3) na podstawie decyzji właściwego inspektora sanitarnego w razie zajęcia terenu cmentarza na inny cel. Wedle natomiast ust. 2 tego artykułu w przypadkach wymienionych w ust. 1

pkt 3 zwłoki i szczątki powinny być pochowane na nowo w innym miejscu. W przypadkach wyłączenia terenu cmentarnego koszt ekshumacji i przeniesienia ponosi nabywca terenu.

Słusznie zakwestionowane został przez Prokuratora uregulowanie zawarte w § 4 ust. 2 regulaminu zakazujące przeprowadzania określonych tam czynności bez zgody administratora, tj. wjazdu pojazdów mechanicznych, wykonywania prac budowlanych, rozbiórkowych, ziemnych i kamieniarskich oraz ustawiania ławek, płotów itp. urządzeń utrudniających komunikację i ruch pieszcy itd. Z jednej strony stanowi to wkroczenie w uprawnienia administratora. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. umożliwia Radzie Miejskiej ustalenie zasad i trybu korzystania z cmentarza, ale nie zezwala 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 pieszego. 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 budowlanych, rozbiórkowych, ziemnych i kamieniarskich i 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. 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 zakresie regulacji dotyczących odpowiedzialności cywilnej prowadzi wprost do wniosku o naruszeniu ustanowionej przepisami prawa powszechnie obowiązującego zasady odpowiedzialności cywilnej. Słusznie w tym zakresie wskazał Prokurator, że podstawą jakiejkolwiek 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 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 § 5 regulaminu narusza art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach. Utrzymanie grobów (a zatem nie np. nagrobków), podobnie jak utrzymanie studzienek kanalizacyjnych, odstożników wody i punktów czerpalnych na cmentarzu stanowi zadanie utrzymania cmentarza, ustalone w ww. przepisie ustawy o cmentarzach.

Postanowienia regulaminu dotyczące opłat za korzystanie z cmentarza, organ przekroczył granice upoważnienia ustawowego wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 40

ust. 2 pkt 4 u.s.g., a jednocześnie wprowadzając te zapisy naruszył art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.), który przyznaje radzie gminy kompetencję do stanowienia 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. W konsekwencji regulacje dotyczące opłat za cmentarze komunalne winny zatem znaleźć się w odrębnej uchwale, wydanej na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej, nie zaś w regulaminie cmentarza.

Zasadny jest także zarzut skargi odnoszący się do regulacji, zawartej w § 8 regulaminu, która niewątpliwie i rażąco narusza art. 7 ustawy o cmentarzach. Rada Miejska w sposób nieuprawniony ustaliła własne postępowanie z grobami i miejscami w przypadku opłaty przedłużającej termin ważności tych uprawnień

Uzasadniony jest także zarzut dotyczący § 9 ust. 2 regulaminu ustalającej miejsce składania skarg na administratora, ponieważ nie stanowi ani zasady, ani trybu korzystania z cmentarza, co stanowi granice materii prawnej takiego aktu prawa miejscowego.

Podsumowując, stwierdzone naruszenia są istotne, co skutkowało koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Co do wniosku organu o umorzenie postępowania sędowoadministracyjnego Sąd zauważa, że zgodnie z art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., sąd umarza postępowanie, gdy stało się ono bezprzedmiotowe z przyczyn innych niż wskazane w pkt 1-2. W sprawie poddanej kontroli Sądu postępowanie sędowoadministracyjne sprawie nie stało się bezprzedmiotowe, mimo informacji o uchyleniu zaskarżonej uchwały przez Radę Miejską.

Kwestionowana uchwała niewątpliwie – przez okres w jakim obowiązywała - wywołała skutki prawne. Odnośnie do uprawnień sądów do badania aktów nieobowiązujących podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny, który w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994/2/44) zajął stanowisko, że „skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę”. Także w orzeczeniu z dnia 11 kwietnia 1994 r. (K 10/93, OTK 1994/1/7) Trybunał wywołał, że „przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeżeli można go stosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości”. Wskazane poglądy należy odnieść również do niniejszej sprawy, zwłaszcza że są powszechnie uznawane w orzecznictwie sędowoadministracyjnym, w którym dodatkowo zwraca się uwagę, że skutki stwierdzenia nieważności uchwały (także zarządzenia) polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia są dalej idące, niż uchylenie uchwały - wywierające skutki od daty uchylenia. Dlatego uchylenie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sędowoadministracyjnego wywołanego skargą na tę uchwałę, ponieważ sąd ten posiada uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc orzeczenia o jego wadliwości od chwili jego podjęcia (ex tunc). Wówczas uchwałę tę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta, co może mieć znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie tego aktu (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1571/12; wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. akt II FSK 355/14 i powołane tam orzecznictwo, CBOSA). Powyższe potwierdza konieczność poddania zaskarżonej uchwały kontroli Sądu, gdyż wydanie wyroku stwierdzającego jej nieważność znosi skutki uchwały od początku jej obowiązywania, dając możliwość weryfikacji czynności opartych na nielegalnym akcie.

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