



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 listopada 2022 r.

Poz. 5550

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 245/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 lipca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anetta Chołuj
Sędzia WSA Katarzyna Borońska
Sędzia WSA Magdalena Jankowska Szostak
(sprawozdawca)

Protokolant

Referent Tomasz Gołębiowski

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 7 lipca 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na § 8 ust. 1, pkt 3, 4, 8, 9
uchwały Rady Miejskiej w Bardzie
z dnia 25 czerwca 2020 r. nr XVII/133/2020
w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie

**stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 25 czerwca
2020 r. nr XVII/133/2020 w zaskarżonym zakresie.**

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę nr XVII/133/2020 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 25 czerwca 2020 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza komunalnego w Bardzie w zakresie § 8 ust. 1 pkt 3, 4, 8, 9 uchwały.

Zarzucił istotne naruszenie przepisów prawa art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020r. poz. 713 dalej u.s.g.), polegające na:

1. przekroczeniu upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 8 ust. 1 pkt 3 uchwały zakazu zaśmiecania terenu cmentarza, w tym wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego,

2. nałożeniu w § 8 ust. 1 pkt 4 uchwały zakazu niszczenia na terenie cmentarza zieleni, nagrobków i urządzeń cmentarnych, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego,

3. na nałożeniu w § 8 ust. 1 pkt 8 uchwały zakazu prowadzenia na terenie cmentarza działalności handlowej, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego,

4. nałożeniu w § 8 ust. 1 pkt 9 uchwały zakazu umieszczania na terenie cmentarza reklam, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego.

Prokurator podkreślił, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i akt ten podlega ocenie w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stąd ustalenie, w jego treści regulacji sprzecznych z prawem skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności. Prokurator wyjaśnił, że w doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, iż organy uchwalodawcze jednostek samorządu terytorialnego mają uprawnienie do wprowadzenia do porządku prawnego nowych przepisów, wyłącznie wówczas, gdy albo w ogóle nie mają one odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo uszczegółwiają już istniejące regulacje, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. W innym przypadku, gdy w akcie wykonawczym dojdzie do powielenia przepisu ustawowego, umieszczenie takiego zapisu stoi nie tylko w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej, ale rodzi także zagrożenia na gruncie stosowania prawa, gdzie może dojść do odmiennej interpretacji przepisów, dla których znaczenie ma nie tylko wykładnia językowa, ale także wykładania systemowa, a w konsekwencji do sprzecznego z normą prawną zachowania adresatów.

Prokurator przywołał przepisy rangi ustawowej, które regulują kwestie z § 8 ust. 1 pkt 3, 4, 8, 9 uchwały i stwierdził, że zaskarżenie uchwały w powołanym zakresie jest w pełni uzasadnione, a stwierdzenie nieważności jest niezbędne dla przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Bardo w pierwszej kolejności wniósł o odrzucenie w całości skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich na uchwałę nr XVII/133/2020 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza komunalnego w Bardzie (DZ. URZ. WOJ. 2020.4266), wobec opatrzenia jej podpisem asesora Prokuratury Rejonowej w Ząbkowicach ŚL, w sytuacji gdy z art. 173 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 r. poz. 66 ze zm.) wynika iż : „Postanowienia o zawieszeniu postępowania, postanowienia kończące postępowanie przygotowawcze, akty oskarżenia, środki odwoławcze oraz środki zaskarżenia sporządzone przez asesora prokuratury podlegają aprobachie prokuratora bezpośrednio przełożonego. Aprobata polega na akceptacji projektu decyzji". W przypadku nie podzielenia przez Sąd wniosku o odrzucenie skargi z ostrożności procesowej wniósł o oddalenie w całości skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich na uchwałę nr XVII/133/2020 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie ustalania Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie (DZ. URZ. WOJ. 2020.4266) oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Burmistrz wyjaśnił, że zaskarżone regulacje wskazują przede wszystkim pożądane zachowania osób przebywających w przestrzeni publicznej i korzystających z konkretnych obiektów gminnych.

Podkreślił, że regulamin nie ma za zadanie karać oraz powielać zapisów ustawowych. Zaskarżone zakazy z przedmiotowej uchwały nie mają charakteru penalizującego a raczej edukacyjny. Burmistrz wyjaśnił, że Rada Miejska w Bardzie prowadząc zadanie własne gminy w zakresie utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, uchwalając regulamin cmentarza komunalnego dążyła przede wszystkim do wzbudzenia u osób korzystających z cmentarza odpowiedzialności za jego wygląd, stan techniczny oraz powagę miejsca kultu.

Burmistrz stwierdził, że w zaskarżonym regulaminie wskazanie poszczególnych zakazów miało służyć przejrzystości i wynikało z dbałości o to, aby regulamin był czytelny przede wszystkim dla osób korzystających

z cmentarza, które nie mają wiedzy ani doświadczenia w poruszaniu się na gruncie zapisów ustaw czy rozporządzeń itp.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, ze zm.), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Oznacza to, że w postępowaniu sądowym nie mogą być brane pod uwagę argumenty natury słusznościowej czy celowościowej. Badaniu podlega jedynie legalność aktu administracyjnego, czyli prawidłowość zastosowania przepisów prawa procesowego i materialnego w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów.

W pierwszej kolejności Sąd odnosi się do żądania obrzucenia skargi i wyjaśnia, że powyższe regulacje uchwały zostały zakwestionowane w skardze prokuratorskiej skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Skargę sporządził Asesor Prokuratury Rejonowej, jednak z uwagi na treść art. 173 § 2, art. 174 § 1 pkt 1 w zw. z art. 24 § 3 i 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 66) Sąd uznał, że stroną skarżącą jest Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich reprezentujący tę jednostkę organizacyjną prokuratury.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Odnosnie do aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednak 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 (art. 94 ust. 1 u.s.g.). Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 u.s.g., stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą lub zarządzeniem organu gminy oznacza ich 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).

W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

W przedmiotowej sprawie skarga wniesiona została przez Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich uchwałą nr XVII/133/2020 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 25 czerwca 2020 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza komunalnego w Bardzie w zakresie § 8 ust. 1 pkt 3, 4, 8, 9 uchwały. Prokurator zarzucił wskazanym regulacjom istotne naruszenie przepisów: art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ust.1, ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 dalej u.s.g.) polegające na wprowadzeniu w regulaminie zakazów oraz zasad odpowiedzialności, które zostały już uregulowane wprost lub można je wyinterpretować z przepisów obowiązujących - zawartych w aktach rangi ustawowej.

W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb

wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

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

Ponadto, zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 poz. 283 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, 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 sądowno-administracyjnym 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 - dostępne: CBOSA). Innymi słowy - stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

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

W literaturze wypracowano pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego istnieje w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, jak i z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik "Akty nadzoru nad działalnością

samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny". Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

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

Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę (tworząc regulamin) Rada przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie § 8 ust. 1 pkt 3, 4, 8, 9 uchwały, wprowadzono na terenie cmentarza następujące zakazy: zaśmiecania terenu cmentarza, zakazu niszczenia na terenie cmentarza zieleni, nagrobków i urządzeń cmentarnych, zakazu prowadzenia na terenie cmentarza działalności handlowej, zakazu umieszczania na terenie cmentarza reklam.

Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że w/w zakazy regulują już przepisy ustawowe. I tak, zakaz niszczenia obiektów i urządzeń cmentarnych oraz nagrobków reguluje art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 288 § 1 Kodeksu karnego; zakaz niszczenia zieleni art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń; zakaz handlu, wieszania reklam art. 60.3 § 1, art. 60.1, art. 56 § 1 i art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń; zakaz składowania odpadów poza urządzeniami przeznaczonymi do tego celu, czyli faktycznie zakaz śmiecenia art. 145 Kodeksu wykroczeń.

Sąd stwierdza, że wprowadzanie zakazów, które zostały uregulowane w innych wyższych rangą aktach prawnych, bez powołania się na nie wprowadza, wbrew twierdzeniom odpowiedzi na skargę, niepotrzebny bałagan uchwałodawczy. Sąd rozumie intencję jaką kierowała się Rada wprowadzając zaskarżone przepisy powinna jednak uczynić to zgodnie z zasadami techniki prawodawczej. Sąd nie zgadza się natomiast z twierdzeniem Burmistrza, że wprowadzane przepisy mają charakter edukacyjny, zakazy te bowiem nie dotyczą zachowań, które w jakiegokolwiek sytuacji i na jakimkolwiek obszarze mogłyby zostać uznane w jakimkolwiek stopniu za akceptowalne, tak więc cel edukacyjny tych przepisów stosowany wobec użytkowników cmentarza (zazwyczaj ludzi starszych, odwiedzających swoich bliskich) wydaje się wątpliwy.

Mając na uwadze powyższe. Sąd - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - orzekł, jak w sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w skarżonym zakresie.