



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 listopada 2022 r.

Poz. 5551

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 476/21 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 (sprawozdawca)  
Sędzia WSA Magdalena Jankowska Szostak

Protokolant

Referent Tomasz Gołębiowski

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 7 lipca 2022 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżoniowie  
na § 1 ust 2, 3, 4, § 2 ust 1 i 2, § 3 ust 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, § 4 ust 1, § 5 ust 1, 2, 3, 4, § 6  
uchwały Rady Miejskiej w Piławie Górnej  
z dnia 29 marca 2011 r. nr 21/VII/2011  
w przedmiocie regulaminu cmentarza komunalnego w Piławie Górnej

**stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Piławie Górnej z dnia 29 marca  
2011 r. nr 21/VII/2011 w zaskarżonym zakresie.**

### Uzasadnienie

Skargą z dnia 29 czerwca 2021 r., wniesioną na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. 2021, poz. 66) w zw. z art. 8 § 1 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2325 ze zm.) Prokurator Rejonowy w Dzierżoniowie zaskarżył regulacje § 1 pkt 2, 3, 4, § 2 pkt 1 i 2, § 3 ust. 1 pkt 1, 4, 5, 6 oraz ust. 2 pkt 4, § 3 ust. 1 pkt 2, § ust. 1 pkt 3, §4 ust. 1, § 5 pkt 1-4 i §6 uchwały nr 21/VII/2011 Rady Miejskiej w Piławie Górnej z dnia 29 marca 2011 roku w sprawie regulaminu cmentarza komunalnego w Piławie Górnej. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w zaskarżonym zakresie, zarzucając jej regulacjom naruszenie:

1) art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2020 poz. 713, dalej: "u.s.g.") w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1947, dalej: "u.c.ch.z."), poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i określenie w § 1 pkt 2 uchwały, że cmentarzem zarządza administrator wybrany przez Gminę; w § 1 pkt 3 uchwały, poprzez określenie miejsca biura administratora cmentarza i terminu jego otwarcia; w § 1 pkt 4, poprzez określenie okresów i godzin otwarcia cmentarza, podczas gdy uprawnienie to przysługuje organowi wykonawczemu Gminy; § 5 pkt 1-4, poprzez określenie organu uprawnionego do poboru opłat, określenie miejsca znajdowania się cennika opłat za korzystanie z cmentarza oraz określenie w § 2 pkt 1 i 2 oraz § 4 ust. 1 zadań administratora;

2) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w związku z § 143 w związku 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), poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i powtórzenie w § 3 ust. 1 pkt 1, 4, 5, 6 oraz ust. 2 pkt 4 przepisów niektórych ustaw, tj. art. 51 § 1 k.w., art. 60 k.w., art. 63a § 1 k.k., art. 124 § 1 k.w., art. 145 k.w. oraz art. 288 § 1 k.k.;

3) art. 20a ust 1 z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 573), który sanowi o uprawnieniu osób niepełnosprawnych do wstępu do obiektów użyteczności publicznej z psem asystującym;

4) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 3 ust. 1 pkt 3 regulaminu zakazu spożywania alkoholu na terenie cmentarza, pomimo, że podstawą do wprowadzenia takiego zakazu jest art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U.2021, poz. 1119.), stanowiący samodzielną delegację dla rady gminy do wprowadzenia w drodze odrębnej uchwały czasowego lub stałego zakazu spożywania napojów alkoholowych w niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter;

5) art. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych polegający na przekroczeniu granic upoważnienia ustawowego wyrażonego w tym przepisie poprzez uregulowanie w § 6 zaskarżonej uchwały, w sposób nieuprawniony własnego postępowania z grobami i miejscami w przypadku nieuiszczenia opłaty przedłużającej termin ważności tych uprawnień.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Piławie Górnej (dalej: organ, Rada Miejska) oświadczyła, że uwzględnia w całości zarzuty skargi i wniosła o umorzenie postępowania raz o odstąpienie od obciążania organu kosztami postępowania. Wskazała, że w zakresie posiadanych kompetencji organ samoczynnie dokona uchylecia zaskarżonej uchwały i podejmie nowa uchwałę w sprawie regulaminu cmentarza komunalnego w Piławie Górnej, opartą o obowiązujące obecnie przepisy prawa.

### Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 137 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola taka sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm. – określanej dalej jako p.p.s.a.).

Stosownie do 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, 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.

Podstawą prawną zaskarżonej uchwały był art. 7 ust. 1 pkt 13 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. 2019.1473 ze zm.) - dalej ustawa o cmentarzach.

Na wstępie należy przypomnieć, że 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 2019 r., poz. 1461 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 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.

Odnosząc się do zarzutu podniesionego w pkt 1 skargi należy wskazać, że zgodnie z art. 40 ust.2 pkt 4 u.s.g., stanowiącym delegację ustawową do podjęcia zaskarżonego aktu, 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 należy podzielić zarzuty skargi dotyczące wkroczenia przez Radę Gminy w kompetencje organu wykonawczego poprzez ustanowienie administratora cmentarza komunalnego w Piławie Górnej wraz ze wskazaniem w treści Regulaminu przynależnych mu uprawnień - co wyrażało się w regulacjach § 1 ust. 2-4, § 2, § 4 ust. 1 zaskarżonej uchwały. W § 1 ust. 2 Regulaminu, zawarto bowiem regulację w brzmieniu "Cmentarzem zarządza administrator wybrany przez Gminę" - co wkracza w sposób niedopuszczalny w materię już odmiennie uregulowaną w ustawie, tj. 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).

W następstwie powyższego trafnie również zarzucił Prokurator, że w sposób istotny naruszają prawo przepisy Regulaminu, w których mowa jest o administratorze i dokonywanych przez niego czynnościach, a także o czynnościach użytkowników cmentarza zdeterminowanych zgodą (zezwoeniem) administratora cmentarza lub obowiązkiem powiadomienia go o nich. Skoro bowiem zarząd cmentarzem komunalnym należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), właśnie organ, a nie Rada Miejska był uprawniony do określenia wyznaczonemu przez siebie administratorowi konkretnych praw i obowiązków.

Konsekwencją wyjścia w omówionym zakresie poza upoważnienie ustawowe musi być konieczność uznania za istotnie naruszające prawo oraz stwierdzenia nieważności następujących postanowień § 1 ust. 2, 3 i 4, § 2 § 4 ust. 1 zaskarżonej uchwały.

Sad podzielił również stanowisko Prokuratora w co do tego, że formułując w § 3 ust. 1 pkt 1, 4, 5, 6 oraz ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały zakazy o charakterze porządkowym (zakaz zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca, zakaz niszczenia urządzeń cmentarnych, nagrobków i zieleni, zakaz wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone, zakaz prowadzenia działalności handlowej oraz zakaz umieszczania reklam) Rada Miejska wykroczyła poza zakres kompetencji przyznanych jej na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w sposób niedopuszczalny regulując materie już uregulowaną przepisami rangi ustawowej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, że 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 - dostępne: CBOSA). Innymi słowy - stanowione 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.

I tak, sformułowany w § 3 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały zakaz zakłócania na terenie cmentarza ciszy, porządku i powagi miejsca powiela w części zakazy wynikające z art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń; zakaz niszczenia urządzeń cmentarnych oraz nagrobków i zieleni (§ 3 ust. 1 pkt 4) regulują art. 124 § 1 i 144 § 1 Kodeksu wykroczeń oraz art. 288 § 1 Kodeksu karnego, zakaz składowania odpadów poza urządzeniami przeznaczonymi do tego celu, czyli faktycznie zakaz śmiecenia (§ 3 ust. 1 pkt 5) - art. 145 Kodeksu wykroczeń, zakaz prowadzenia działalności handlowej (§ 3 ust. 1 pkt 6) bez zgody organizatora regulują art. 60<sup>3</sup> § 1, art. 60<sup>1</sup>, art. 56 § 1 i art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń; natomiast zakaz umieszczania reklam na cmentarzu powiela zakaz wynikający z art. 63a § 1 k.w.

Z kolei zakaz spożywania alkoholu na terenie cmentarza (§ 3 ust. 1 pkt 3 Regulaminu) wchodzi w materię związaną ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych, która została szczegółowo uregulowana w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982r. W art. 14 ust. 2a tej ustawy zawarto zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.

Powyższe regulacje nie stanowią zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Jak już zaznaczono, wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają

odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. sygn. akt IV SA/G1 847/14 oraz WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Go 119/16). Powtórzenie w akcie prawa miejscowego treści normatywnych regulowanych przepisami powszechnie obowiązującymi, zawartymi w ustawach stanowi zarazem naruszenie powołanego wyżej § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, stosowanego do aktów prawa miejscowego na mocy § 143, zgodnie z którym w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

W ocenie Sądu w ramach upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mieści się upoważnienie dla organu wykonawczego do stanowienia o wysokości opłat za korzystanie z cmentarza oraz ustalenie zasad pobierania opłat ( za korzystanie z miejsca pochówku, ponowienie prawa do grobu , rezerwację miejsca pochówku, wjazd na cmentarz pojazdem samochodowym - § 5 ust. 2-4). Jak już wyjaśniono na wstępie, w ramach powyższej delegacji ustawowej Rada gminy jest władna jedynie do ustanowienia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Pojęcia "zasady i tryb korzystania" zawiera kompetencje dla organu stanowiącego gminy do sformułowania w stosunku do osób korzystających z terenów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad pożądanego postępowania, ustalenia obowiązujących reguł i porządku zachowania. Tymczasem w § 5 Regulaminu Rada sformułowała przepisy dotyczące opłat za korzystanie cmentarza, co jest materią, którą organ stanowiący gminy ma co prawda prawo regulować, ale w ramach kompetencji przyznanych mu przez art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U.2019.712 ze zm.) – dalej: u.g.k. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają m.in. 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. Stosownie do ust. 2 art. 4 u.g.k., uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Tymczasem regulacje u.g.k. nie stanowiły podstawy wydania zaskarżonej uchwały, której przedmiotem było jedynie wprowadzenie regulaminu cmentarza, a więc jak wskazano powyżej – przepisów o charakterze organizacyjnym i porządkowym. Skoro zatem podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska działała jedynie w ramach kompetencji wynikających ze wskazanego w tej uchwale przepisu stanowiącego upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego – art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., nie mogła na tej podstawie regulować kwestii związanych z wysokością i poborem opłat za korzystanie z mienia komunalnego, jakim jest cmentarz komunalny.

W kontekście pobieranych opłat należy też zwrócić uwagę, że swoboda uchwałodawcza organu w tym zakresie musi uwzględniać zasady wynikające w innych aktów powszechnie obowiązującego prawa, a takim jest ustawa z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U.2020 r., poz. 1947). Zgodnie zaś z brzmieniem art. 7 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 jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione ( ust. 2). Z kolei w myśl ust. 3 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. Zgodnie z ust. 4 dozwolone są umowy, przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania. W przywołanym brzmieniu art. 7 ustawy o cmentarzach określa zatem zasady dysponowania grobem i ponownego wykorzystania istniejących grobów, w tym również w powiązaniu z opłatami za pochowanie zwłok, których postawą ustalenia jest właśnie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Jak słusznie wskazuje skarżący, z regulacji powyższych wynika, że brak sprzeciwu osoby zainteresowanej może skutkować jedynie utratą prawa do grobu, co nie jest jednak tożsame z jego likwidacją, ale oznacza uprawnienie do ponownego użycia grobu do chowania. W ustawie tej nie przewidziano zarazem regulacji przewidujących inne zagospodarowanie dotychczasowego miejsca grzebalnego, niż ponowne pochowanie, w tym dopuszczających likwidację grobu i określających procedurę takiej likwidacji. Lokalny prawodawca nie może więc w stanowionych przez siebie przepisach modyfikować zasad ustalonych w ustawach.

Z uwagi na powyższe, za rażąco wykraczające poza zakres delegacji ustawowej należy uznać również regulacje zawarte w § 5 ust. 2-4 oraz § 6 zaskarżonej uchwały.

Odnosząc się natomiast do wniosku organu o umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego 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. Taką "inną przyczynę" stwarzającą podstawę do umorzenia postępowania mogłaby stanowić okoliczność uchylenia zaskarżonej uchwały. W przekonaniu Sądu, nawet gdyby doszło do podjęcia takiego aktu postępowanie sądownoadministracyjne w rozpoznawanej sprawie nie stało się bezprzedmiotowe.

Kwestionowana uchwała niewątpliwie – przez okres w jakim obowiązywała - wywołała skutki prawne. Z tego powodu, choć w dacie orzekania przez Sąd nie jest wiadomym czy uchwała objęta skargą już nie obowiązywała, może być jednak nadal stosowana do zdarzeń prawnych, które zaszły w czasie stosowania jej postanowień. Odnośnie do uprawnień sądów do badania aktów nieobowiązujących podobny pogląd, aczkolwiek w odmiennych stanach faktycznych, 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 sądownoadministracyjnym, 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 sądownoadministracyjnego 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). 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.

Mając na uwadze powyższe, Sąd - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - orzekł, jak w sentencji wyroku.