



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 grudnia 2022 r.

Poz. 6675

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 3/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 lipca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

Anetta Chołuj (sprawozdawca)
Katarzyna Borońska
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 pkt 2, § 4, § 5, § 8, § 9, § 10, § 11 ust. 1 i 2, § 12, § 13, § 15, § 16 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, § 18
załącznika nr 1 do uchwały Rady Gminy Łagiewniki
z dnia 27 lutego 2020 r. nr XX/126/20
w sprawie regulaminu cmentarzy komunalnych w Łagiewnikach, Ligocie Wielkiej,
Sieniawce i Słupicach oraz w sprawie ustalenia opłat na cmentarzach komunalnych

I. stwierdza nieważność na § 1 pkt 2, § 4, § 5, § 8, § 9, § 10, § 11 ust. 1 i 2, § 12, § 13, § 15, § 16 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9;

II. w pozostałej części skargę oddala.

Uzasadnienie

Skargą z dnia 30 listopada 2021 r. Prokurator Rejonowy w Dzierżoniowie wystąpił do Sądu z wnioskiem o stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do uchwały Rady Gminy Łagiewniki z dnia 27 lutego 2020 r. nr XX/126/20 w sprawie Regulaminu cmentarzy komunalnych w Łagiewnikach, Ligocie Wielkiej, Sieniawce i Słupicach oraz w sprawie ustalenia opłat na cmentarzach komunalnych (dalej: Regulamin) w zakresie niżej wskazanych przepisów:

§ 1. pkt 2 Administrowaniem cmentarza zajmuje się Administrator.

§ 4. W biurze administratora cmentarza, prowadzona jest ewidencja zmarłych pochowanych na cmentarzach komunalnych i ewidencja miejsc zarezerwowanych.

§ 5. Wskazanie miejsca pochówku na podstawie protokołu lokalizacji i przekazania placu pod grób stanowiącego zał. nr 1 oraz udostępnienie obiektów cmentarnych, niezbędnych do przyjęcia zwłok do pochowania na cmentarzu, jak też do innych spraw związanych z działalnością cmentarza, odbywa się w biurze administratora cmentarza w dni urzędowania.

§ 8. Dysponentem wszystkich miejsc grzebalnych, pod wszystkie kategorie grobów, jest administrator cmentarza.

§ 9. Na podstawie planu zagospodarowania cmentarza sporządzany jest szczegółowy plan rozmieszczenia kwater grzebalnych, na których urządzane są groby.

§ 10. Wszelkie prace ziemne, kamieniarskie, budowlane i renowacyjne wykonywane na terenie cmentarza, zarówno przez podmioty gospodarcze jak i fizyczne, winne być prowadzone zgodnie z uzgodnieniami pisemnymi poczynionymi z administratorem cmentarza.

§ 11. 1. Przed ustawieniem nagrobka należy przedstawić u administratora cmentarza szkic nagrobka z jego wymiarami w dwóch egzemplarzach, w celu uzyskania zgody i potwierdzenia zgodności wymiarów nagrobka z powierzchnią grobu zgodnie z wnioskiem stanowiącym załącznik nr 2.

2. Wszelka zabudowa grobu, tj. łączna powierzchnia nagrobka i zagospodarowanego terenu przylegającego, nie może przekraczać granic powierzchni grobu. Jako obowiązujące, przyjmuje się minimalne wymiary grobów określone w przepisach szczególnych. Odstępy (przejścia) między grobami są ciągami pieszymi i nie mogą być zabudowane bez zgody administratora cmentarza.

§ 12. Sadzenie drzew i krzewów, ustawianie ławek, ogrodzeń oraz innych elementów małej architektury może nastąpić tylko po wcześniejszym pisemnym uzgodnieniu z administratorem cmentarza na podstawie wniosku stanowiącego odpowiednio załącznik nr 3 i załącznik nr 4.

§ 13. 1. W przypadku niewniesienia zastrzeżenia przeciw ponownemu użyciu grobu wraz z opłatą przewidzianą za pochowanie zwłok, grób przeznaczony jest do likwidacji lub ponownego użycia do pochówku.

2. Likwidacja grobu lub użycie go do ponownego pochówku winno być poprzedzone informacją umieszczoną na grobie, na co najmniej 12 miesięcy przed terminem jego likwidacji.

3. Zastrzeżenie i właściwą opłatę liczoną wstecz, tj. od daty upływu ważności poprzedniej opłaty, można wnieść do czasu zlikwidowania grobu lub użycia go do ponownego pochówku.

4. Z czynności związanych z likwidacją grobu pracownik administracji cmentarza sporządza protokół, który przechowuje w dokumentacji cmentarnej.

5. Przepisy ust. 1-4 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.

§ 15. Opłaty pobiera administrator cmentarza.

§ 16. Na terenie cmentarza zabrania się:

1) zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca;

2) przebywania w stanie nietrzeźwości;

3) żebractwa;

4) prowadzenia działalności gospodarczej bez wiedzy i zgody administratora cmentarza;

5) ustawiania nagrobków i montażu płyt nagrobnych oraz dokonywania nasadzeń drzew i krzewów, ustawiania płotków, ogrodzeń ławek poza obrysem grobu i bez pisemnej zgody administratora cmentarza;

6) ustawiania ławek oraz innych elementów ozdobnych na przestrzeni między mogiłami utrudniających dojście do grobów innym osobom;

7) ustawianie oraz wywieszanie reklam;

8) wysypywanie odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone;

9) niszczenia urządzeń cmentarnych, nagrobków i zieleni;

§ 18. Dysponent miejsca grzebalnego i miejsc rezerwowanych zobowiązany jest do stałego utrzymywania czystości i porządku tego miejsca oraz przyległego terenu.

Prokurator zarzucił naruszenie w sposób istotny art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2021 r., poz. 1372 dalej u.s.g) w zw. z art. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U.2020 r., poz. 1947) przez przekroczenie delegacji ustawowej i określenie w § 1 pkt 2 uchwały, że administrowaniem cmentarza zajmuje się Administrator, a w konsekwencji określenie w § 4, § 5, § 8, § 10, § 11 ust. 2, § 15 zadań i obowiązków administratora.

Nadto poprzez wprowadzenie do Regulaminu porządkowego § 9, § 10, § 11 ust. 1 i 2, § 12 oraz § 16 pkt 5 i 6 tj. 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.

Prokurator zarzucił ponadto naruszenie § 137, § 143 i § 149 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2019 r. poz. 1461, dalej: Rozporządzenie), polegające na powtórzeniu w Uchwale odpowiednio postanowień wskazanych w skardze ustaw, czym przekroczono granice delegacji ustawowej.

Dodatkowo skarżący zarzucił naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie granic delegacji ustawowej czego przejawem jest wprowadzenie zakazu przebywania na cmentarzu osób w stanie nietrzeźwości (§ 16 pkt 2), określenie obowiązków i kręgu osób, na których dany obowiązek nakłada (§ 18) oraz określenie w sposób nieuprawniony własnego postępowania z grobami i miejscami w przypadku nieuiszczenia opłaty przedłużającej termin ważności tych uprawnień.

W ocenie Prokuratora, wskazane paragrafy Regulaminu w sposób istotny naruszają wskazane przez Skarżącego przepisy ustaw i rozporządzenia.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie wskazując, iż materia zaskarżonej uchwały mieści się w zakresie kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotowy Regulamin cmentarzy komunalnych, stanowi materię dotyczącą „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, o którym mowa w art. 40 ust. 2 u.s.g., co sam Prokurator przyznaje w uzasadnieniu skargi na str. 6, a który to przepis wyraźnie wymieniono w postawie prawnej zaskarżonej uchwały. Wskazanie dodatkowo przepisu art. 2, nie może zostać zakwalifikowane jako istotne naruszanie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały.

Przyjmując do wiadomości ewentualny zarzut przekroczenia delegacji ustawowej poprzez określenie, iż administrowaniem cmentarza zajmuje się Administrator (§ 1 pkt 2), a w konsekwencji określenie w § 4, § 5, § 8, § 10, § 11 ust. 2, § 15 zadań i obowiązków administratora, organ wskazuje, iż powyższe skutkować może jedynie wyeliminowaniem fragmentów Regulaminu wskazujących na administratora jako adresata przyjętej normy prawnej (np. § 4, § 5 i § 8 Regulaminu). W konsekwencji jedynie przykładowo należy wskazać na wadliwość kwestionowania z powyższych względów postanowień § 9 – 12 Regulaminu. Te bowiem dotyczą „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”.

Ustosunkowując się do zarzutu powielania przepisów ustawy, organ zwrócił uwagę, iż wprawdzie przepis § 137 Rozporządzenia zawiera regułę nie powtarzania przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych, jednak zasada ta nie ma charakteru bezwzględnie w tym sensie, że jej naruszenie skutkuje z automatu stwierdzeniem ich nieważności. Przeciwnie, w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. Wojewódzki Sąd

Administracyjny we Wrocławiu (II SA/Wr 521/06) uznał, iż jeżeli przytoczenie w akcie prawa miejscowego in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki mógłby być dopuszczalny.

Jak wywodził dalej organ aktualnie w orzecznictwie również dopuszcza się powtarzanie zapisów ustaw w aktach niższego rzędu. Wprawdzie powtarzanie przepisów ustawowych, co do zasady narusza prawo jednak istnieją w tym zakresie wyjątki. Oceniając skalę wadliwości takiego zapisu należy badać szerszy kontekst sprawy. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota, (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r. (III SA/Wr 555/19).

Zdaniem organu z przedstawionego w orzecznictwie poglądu należy wysnuć wniosek, iż ocena naruszenia § 137 Rozporządzenia winna być dokonana po przeprowadzeniu dokładnej analizy powtórzonych przepisów. Tymczasem Prokurator w najmniejszym stopniu nie dokonał żadnej oceny w tym zakresie, powielając jedynie w uzasadnieniu skargi przepis § 137 Rozporządzenia. W ocenie organu powtórzone w niewielkim zakresie przepisy czynią Regulamin właśnie w pełni czytelny i zrozumiały.

Z powyższych względów organ nie uznał za zasadny zarzut naruszenia przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2019.1461), polegające na powtórzeniu w Uchwale odpowiednio postanowień wskazanych w skardze ustaw oraz 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), w szczególności w stosunku do przepisów § 9 – 12 Regulaminu, które nie stanowią powielenia przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury, a jedynie je doprecyzowują.

Organ nie uznał także zarzutu powtórzenia w Regulaminie unormowań uregulowanych w innych aktach normatywnych wyższego rzędu oraz ich modyfikacją i ingerencją w treść tych regulacji ustawowych, a zawartych w § 16 pkt 5 i 6 Regulaminu, bowiem skarżący nie opisał przepisy które zostały zmodyfikowane przez w/w przepisy Regulaminu i w jakim zakresie.

W ocenie organu, niezasadny jest także zarzut przekroczenia granic delegacji ustawowej wskutek określenia w § 13 uchwały postępowania z grobami i miejscami w przypadku nieuiszczenia opłaty przedłużającej termin ważności tych uprawnień. Skarżący bowiem w najmniejszym stopniu nie uzasadnił takiego twierdzenia. Organ wskazuje, iż w orzecznictwie nie są kwestionowane uregulowania tej materii, z wyjątkiem tych, które stoją w sprzeczności z postanowieniami ustaw, np. art. 7 ustawy o cmentarzach, czego Prokurator nie wykazał. W ocenie Organu przepisy § 13 uchwały stanowią uzupełnienie i uszczegółowienie przepisu art. 7 ustawy o cmentarzach i w żaden sposób nie naruszają postanowień tego przepisu a dodatkowo mieszczą się w granicach ustawowej delegacji „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”.

Odnosząc się do zarzutu powielania w § 16 pkt 1, 3, 7, 8, 9 Regulaminu przepisów Kodeksu wykroczeń wskazanych w skardze, organ wyjaśnił, że Regulamin jedynie przypomina o tych zakazach, co w orzecznictwie jest akceptowaną praktyką.

Co do zakazu prowadzenia działalności gospodarczej bez wiedzy i zgody administratora cmentarza na terenie cmentarza, (art. 60(3) § 1 kodeksu wykroczeń), organ zauważył, iż ten zakaz odnosi się jedynie do miejsc do tego wyznaczonych.

Tymczasem zapis § 16 Regulaminu można odczytać jako określenie tego miejsca (w całości), przyjmując założenie, iż cmentarz stanowi jedynie niewielki fragment terenu należącego do gminy, o którym mowa w art. 60(3) k.w.

Ustosunkowując się do zarzutu wadliwości § 18 Regulaminu wskutek określenia kręgu osób, które mają obowiązek utrzymywania czystości na grobie i w jego otoczeniu, organ wskazał, iż określenie takiego kręgu osób było nie tylko dopuszczalne ale i niezbędne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części.

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 329), dalej p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji nie naruszyły przepisów prawa materialnego bądź przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć wpływ na wynik sprawy. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Przewidziana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym ma wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Konsekwencją tych regulacji w przypadku rad gmin jest unormowanie zawarte w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U.2020.713 t.j.), dalej u.s.g., zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Stosownie do art. 147 § 1 tej samej ustawy 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 one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności. Z faktu, że sąd administracyjny stwierdza nieważność aktu nie można wyciągać wniosku, że tylko rażące naruszenie prawa przez organ jednostki samorządu terytorialnego, może stanowić podstawę takiego rozstrzygnięcia. Unormowanie art. 147 § 1 p.p.s.a. nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Zgodnie z art. 91 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku o istnieniu dwóch rodzajów wad aktów stanowionych przez organ gminy - istotnych i nieistotnych. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lutego 1996 r., SA/Gd327/95, OwSS 1996, nr 3, poz. 90; z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, nr 3, poz. 79, wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2007, IV SA/Wa 2296/06, LEX nr 320813, także Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

W niniejszej sprawie, jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały wskazano 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 r., poz. 1473 ze zm.), dalej ustawa o cmentarzach, oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U.2019.712 ze zm.).

Zarzuty stawiane przez Prokuratora zaskarżonemu Załącznikowi do uchwały można podzielić na cztery grupy:

I. dotyczące przekroczenia ustawowego upoważnienia w zakresie przyjęcia, że administrowaniem cmentarza zajmuje się administrator i określenia zadań i obowiązków administratora – zarzuty w § 1 pkt 2, § 4, § 5, § 8, § 9, § 10, § 11 ust. 2, § 12, § 15, § 16 pkt 4, pkt 5 i w związku z tym naruszeniem wskazanie przez organ nieprawidłowej podstawy prawnej tj. art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych;

II. dotyczące przekroczenia ustawowego do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez powtórzenie unormowań zawartych w innych aktach prawnych wyższego rzędu oraz ich modyfikację – zarzuty w § 16 pkt 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9;

III. związane z nieuprawnionym ustaleniem własnego postępowania z grobami i miejscami w przypadku nieuiszczenia opłaty przedłużającej termin ważności tych uprawnień – zarzut w § 13;

IV. związanych z brakiem kompetencji w zakresie określenia w § 18 obowiązków i kręgu osób na których nałożono obowiązek stałego utrzymywania czystości i porządku miejsca grzebalnego i przyległego terenu.

Odnosząc się do pierwszej grupy zarzutów wskazać należy, że przywołany wyżej przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. stanowił delegację ustawową do podjęcia zaskarżonego aktu. Zgodnie z nim, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, 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).

Odnosząc takie uwagi do okoliczności sprawy należy podzielić zarzuty skargi dotyczące wkroczenia przez organ stanowiący w kompetencje organu wykonawczego, poprzez ustanowienie administratora cmentarza komunalnego wraz ze wskazaniem w treści Regulaminu przynależnych mu uprawnień. Określenie w § 1 ust. 2 Regulaminu, że "Administratorem Cmentarza zajmuje się Administrator", wkracza 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 bowiem, do zadań wójta (burmistrza, prezydenta) jako organu wykonawczego gminy należy m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym. Według natomiast art. 2 ust. 1 ustawy o utrzymaniu cmentarzy i chowaniu zmarłych, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie 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 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), to ten właśnie organ, a nie Rada Gminy była uprawniony do określenia administratorowi konkretnych praw i obowiązków.

Regulacja ta jest sprzeczna z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym to przepisem "Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony". Z przepisu ustawowego wynika wprost, że zarządzanie cmentarzami należy do kompetencji organu wykonawczego gminy. Rada gminy nie może więc wskazać innego podmiotu niż wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako administratora cmentarza

gminnych. Konsekwencją wyjścia w omówionym zakresie poza upoważnienie ustawowe musi być konieczność uznania za istotnie naruszające prawo oraz stwierdzenia nieważności następujących postanowień Regulaminu: § 1 pkt 2, § 4, § 5, § 8, § 9, § 10, § 11 ust. 2, § 12 i § 15.

Odnosząc się do drugiej grupy zarzutów skargi wskazać należy, 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 2002 r. 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.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym 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.

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 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 § 16 pkt 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9 uchwały, wprowadzono na terenie cmentarzy następujące zakazy: zakaz zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca; zakaz przebywania w stanie nietrzeźwym, zakaz żebractwa, zakaz ustawiania ławek oraz innych elementów ozdobnych na przestrzeni między mogiłami utrudniających dojście do grobów innym osobom, zakaz wieszania reklam, zakaz wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone, zakaz niszczenia urządzeń cmentarnych, nagrobków i zieleni.

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 zakłócania ciszy, porządku, powagi miejsca art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń; zakaz niszczenia zieleni art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń; zakaz handlu, wieszania reklam, kwestowania bez zgody organizatora art. 60.3 § 1, art. 60.1, art. 56 § 1 i art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń; zakaz "żebractwa" art. 58 § 1 Kodeksu wykroczeń; zakaz składowania odpadów poza urządzeniami przeznaczonymi do tego celu, czyli faktycznie zakaz śmiecenia art. 145 Kodeksu wykroczeń; zakaz spożywania napojów alkoholowych art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.).

W zakresie zakazu ustawiania ławek oraz innych elementów ozdobnych na przestrzeni między mogiłami utrudniających dojście do grobów innym osobom wskazać należy, że przepis ten jest nieprecyzyjny. Precyzyjne sformułowanie znajduje się w § 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 jak wynika z ust. 2 § 13 ww. rozporządzenia sposób zagospodarowania przejść należy do kompetencji zarządcy, a nie do Rady.

W zakresie trzeciej grupy zarzutów skargi wskazać należy, że w ocenie Sądu w ramach upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mieści się upoważnienie do stanowienia o konsekwencjach braku ponoszenia opłat. 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 § 13 Regulaminu Rada sformułowała przepisy dotyczące konsekwencji nie przedłużenia (poniesienia) kolejnej opłaty. Należy zaznaczyć, że materia ta została już częściowo

uregulowana przez ustawodawcę w art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie 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 jakkolwiek 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. Brak jest zarazem regulacji dopuszczających likwidację grobu i określających procedurę takiej likwidacji. Lokalny prawodawca nie może więc w stanowionych przez siebie przepisach powielać zapisów ustawowych, czy też ich modyfikować. Poza tym zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji nie jest dopuszczalne regulowanie w ramach jednej uchwały, mającej charakter aktu prawa miejscowego, materii stanowiącej prawo miejscowe (zasady korzystania z cmentarzy komunalnych) i regulacji nie należącej do tej kategorii (konsekwencjach braku ponoszenia opłat).

Za niezasadny Sąd uznał jednak czwartą grupę zarzutów skargi. Przypomnieć należy, że z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., wynika uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów przebywających na terenach lub w obiektach. Takim aktem, który niewątpliwie mieści się w zakresie wskazanego upoważnienia, jest regulamin korzystania z cmentarzy. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu regulamin, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, wynikającym z aktów wyższego rzędu, którego nie może naruszać, ani w sposób dowolny modyfikować. Przepisy prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, aby ustalone normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Niedopuszczalne jest zatem aby regulacje takie modyfikowały, zastępowały lub powtarzały obowiązujące już normy rangi ustawowej. Takie działanie stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w kompetencje zastrzeżone wyłącznie dla ustawodawcy.

Odnosząc się do zakwestionowanego przez Prokuratora § 18 Regulaminu dotyczącego określenia kręgu osób, które mają obowiązek utrzymywania czystości na grobie i w jego otoczeniu wskazać należy, że przepis ten wpisuje się w „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” i w tym przypadku określenie kręgu podmiotów jako dysponentów miejsc grzebalnych było konieczne. Eliminacja z przepisu kręgu podmiotów zobowiązanych niesłaby za sobą możliwość nałożenia obowiązku utrzymania czystości na grobie i w jego otoczeniu na wszystkich użytkowników korzystających z cmentarza.

Mając na uwadze powyższe, Sąd - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - orzekł, jak w sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały w zakresie § 1 pkt 2, § 4, § 5, § 8, § 9, § 10, § 11 ust. 1 i 2, § 12, § 13, § 15, § 16 pkt 1-9, w pozostałym zakresie skargę oddalił.