



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 grudnia 2022 r.

Poz. 6676

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 488/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk (sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Kamila Paszowska-Wojnar

Asesor WSA Anna Kuczyńska-Szczytkowska

po rozpoznaniu w dniu 3 sierpnia 2022 r. w Wydziale III
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżoniowie
na uchwałę nr XXXV/236/2002 Rady Miejskiej w Niemczy z dnia 25 września 2002 r.
w sprawie regulaminu cmentarza komunalnego w Niemczy

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie § 4 pkt 1-3, § 5, § 6, § 7, § 11 oraz § 12 pkt 1, 2, 5, 7 i 8 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Niemczy z dnia 25 września 2002 r. w sprawie regulaminu cmentarza komunalnego w Niemczy;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Dzierżoniowie (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Niemczy (Rada Miejska) nr XXXV/236/2002 z dnia 25 września 2002 r. w sprawie regulaminu cmentarza komunalnego w Niemczy stanowiącego jej załącznik. Wniósł o stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości ewentualnie w zaskarżonej części. Zarzucił istotne naruszenie prawa:

1) art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym poprzez przekroczenie delegacji ustawowe i ustanowienie w § 4 ust. 1-3 regulaminu obowiązków porządkowania i pielęgnacji grobów i miejsc na terenie cmentarza, zakreślając jednocześnie krąg osób obarczonych tymi obowiązkami;

2) art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z § 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: „rozporządzenie ws. zasad techniki prawodawczej”) poprzez przekroczenie delegacji i wprowadzenie w § 5 regulaminu obowiązku zachowania ciszy, powagi i szacunku należytego zmarłym poprzez powtórzenie treści art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń;

3) art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wprowadzenie w § 6 obowiązku przebywania dzieci do lat 7 na cmentarzu wyłącznie w obecności pełnoletnich opiekunów, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej;

4) art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, który stanowi o uprawnieniu osób niepełnosprawnych do wstępu do obiektów użyteczności publicznej z psem asystującym, stąd zakaz wprowadzania psów określony w § 7 zaskarżonej uchwały bez zastrzeżenia dotyczącego możliwości korzystania z psa asystującego przez osoby niepełnosprawne pozostaje w sprzeczności z powołanym przepisem;

5) art. 15 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych poprzez ograniczenie w § 11 regulaminu możliwości przeprowadzania ekshumacji zwłok i szczątków tylko na zlecenie po uprzednim uzyskaniu zgody instruktora sanitarnego i przedłożeniu umotywowanego wniosku zarządcy, w sytuacji gdy cyt. ustawa w powyżej przytoczonych przepisach przewiduje także inne podstawy ekshumacji;

6) art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym poprzez wprowadzenie w § 12 pkt 8 regulaminu zakazu spożywania alkoholu na terenie cmentarza, pomimo że podstawą wprowadzenia takiego zakazu jest art. 14 ust. 6 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.) stanowiący samodzielnie 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;

7) art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z § 143 w związku z § 137 i § 149 rozporządzenia ws. zasad techniki prawodawczej poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i powtórzenie w § 12 pkt 1, 2, 5 i 7 niektórych ustaw, tj. art. 51 § 1 k.w., art. 603 k.w., art. 63a § 1 k.k., art. 124 § 1 k.w., art. 145 k.w. oraz art. 288 § 1 k.k.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi w całości, o nieobciążanie organu administracji kosztami postępowania oraz o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym. W uzasadnieniu podkreślił, że zaskarżona uchwała była przedmiotem weryfikacji przez organ nadzoru, który nie wykazał uchybień podanych w skardze. Wedle organu, regulamin w chwili uchwalenia odpowiadał prawu i nie naruszał powszechnie obowiązujących przepisów w stopniu, który pozwalałby na stwierdzenie jego nieważności w zaskarżonym zakresie. Nie zgodził się, że zaskarżona uchwała narusza zasady techniki prawodawczej powołując w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych. Ponadto organ szczegółowo odniósł się do każdego zarzutu skargi argumentując o ich bezzasadności. Wedle organu, Rada Miejska nie przekroczyła delegacji ustawowej. Wskazał, że charakter zakwestionowanych przepisów zawiera normy nakazujące (§ 5 regulaminu) a nie zakazujące, jak w art. 51 § 1 k.w., zatem nie doszło w tym przypadku do powtórzenia regulacji ustawowej. Podobnie argumentował w zakresie zarzutu dotyczącego treści § 12 pkt 1, 2, 5 i 7

regulaminu wskazując, że przepisy te nie ustanawiają sankcji w przeciwieństwie do norm karnych i wykroczeniowych. Ze względu na okres obowiązywania art. 20a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (od 19 czerwca 2009 r.) oraz art. 603 k.w. (obowiązującego od 19 listopada 2011 r.) zaskarżona uchwała nie mogła naruszyć późniejszego przepisu *ex tunc*. Ponadto przepis regulaminu dotyczy wyłącznie psów, a nie osób niepełnosprawnych z psem asystującym. Wskazał dalej, że uchwała nie zabrania przeprowadzania ekshumacji na warunkach art. 15 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Z kolei brak zacytowania w podstawie prawnej uchwały danej powszechnie obowiązującej ustawy (art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi) nie oznacza, że Rada Miejska nie jest uprawniona do regulowania kwestii, które z mocy ustawy dają jej takie prawo. Co do zarzutu naruszenia zaskarżoną uchwałą art. 63a k.k. organ wskazał, że przepis taki nie istnieje. Końcowo wyjaśnił, że wszczęte zostały prace nad zmianą zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Rady Miejskiej z 17 grudnia 2002 r. w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarza komunalnego w Niemczy (Regulamin) w zakresie wprowadzenia do tego 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.

W pierwszej kolejności 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) Z przytoczonych 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 zależnej, 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 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zmiany wprowadzone w Dz. U. z 2000 r., nr 62, poz. 718). 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 (obecnie: t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ze zm., dalej: rozporządzenie) od początku obowiązywania tego przepisu (5 maja 2002 r.) 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. Do dnia 1 marca 2016 r. 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 od 1 marca 2016 r. treść § 137 zawiera czytelnie sformułowany przepis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki 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). Innymi słowy - stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii 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. 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).

Sąd w składzie orzekającym podziela 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”. 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 tym stanie rzeczy, jako zasadne Sąd ocenił zarzuty skargi dotyczące istotnego naruszenia prawa przez zaskarżoną uchwałę na skutek zamieszczenia w niej przepisów stanowiących powtórzenia regulacji ustawowych oraz naruszające delegację ustawową.

W rezultacie, przyjmując nawet wyjątkową dopuszczalność powtórzeń na wskazywanych wyżej warunkach, poddana kontroli sądowej uchwała wymogów tych nie spełnia.

Sąd dostrzega, że kwestionowany przepis § 5 Regulaminu ma charakter nakazujący. Błędnie jednak wywodzi organ, że nadanie kwestionowanym normom zawartym w przepisach Regulaminu charakteru nakazu określonego zachowania wyklucza zarzut powtórzenia regulacji ustawowej. W obu bowiem przypadkach niewątpliwie chodzi o zapobieżenie niepożądanemu zachowaniu. W Regulaminie – poprzez nakaz zachowania pożądanego, tj. „zachowania ciszy, powagi i szacunku należytego zmarłym”, w przepisach karnych i wykroczeniowych – poprzez zagrożenie sankcją za zachowanie niepożądane w tym samym zakresie, tj. za zakłócenie spokoju, porządku publicznego lub wywołanie zgorszenia w miejscu publicznym (art. 51 § 1 k.w.

Z kolei zakazy, wynikające z § 12 pkt 1, 2, 5, 7 i 8 Regulaminu, stanowią powtórzenia wprost norm wyrażonych w przepisach powszechnie obowiązujących.

Uchwałodawca w § 12 pkt 1 Regulaminu zabronił niszczenia na cmentarzu nagrobków, krzewów, trawników i innych urządzeń, zaś w pkt 2 – zrywania, niszczenia lub zabierania kwiatów z grobów. Tymczasem przepis 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. Zgodnie zaś z art. 144 § 1 k.w., 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. Z kolei na podstawie art. 288 § 1 k.k. Kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Zgodnie z art. 124 § 1 k.w. Kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 500 złotych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Z kolei zakaz z § 12 pkt 5 Regulaminu dotyczący zaśmiecania terenu, w tym składowania śmieci na cmentarzu poza miejscem przeznaczonym do tego celu, ma swoją ustawową regulację w przywołanym już art. 144 § 1 i art. 145 § 1 k.w.

Ustalony zaś w § 12 pkt 7 Regulaminu zakaz uprawiania handlu na cmentarzu, rzeczywiście w 2002 r. nie był wywodzony z art. 603 k.w., który wówczas nie obowiązywał. Miał jednak swoje odzwierciedlenie w innych powszechnie obowiązujących przepisach, tj. art. 54 i art. 601 § 1 k.w. (łamanie prawa związanego z porządkiem i spokojem publicznym, ochroną środowiska i czystością w miejscach publicznych).

W przypadku uregulowanego w § 12 pkt 8 zakazu spożywania alkoholu, to Sąd akceptuje stanowisko Prokuratora, że wprowadzenie takiego zakazu jest nieważne. Trzeba tu zwrócić uwagę, że w przedmiocie zakazu spożywania napojów alkoholowych, to regulację ustawową w tym zakresie zawiera ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W dacie podjęcia zaskarżonej uchwały obowiązywały przepisy (począwszy od 28 czerwca 2001 r.), z godnie z którymi ustawowy zakaz był wyrażony w art. 14 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i m.in. obejmował ulice, place i parki (art. 14 ust. 2a). Rada gminy została zaś upoważniona w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, do wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych (art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Obecnie 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 obowiązującym dziś brzmieniu 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”. Obecnie (tj. od 2018 r.) nie więc wątpliwości, że na cmentarzu jako miejscu publicznym obowiązuje ustawowy zakaz spożywania alkoholu. Powtórzenie tego zakazu w uchwale rady gminy obecnie stanowi przekroczenie kompetencji rady gminy. Wskazywany przez organ argument, że w czasie podjęcia zaskarżonej uchwały istniało upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały w zakresie ustanowienia takiego zakazu na terenie cmentarza jest uzasadniony o tyle, o ile odnosi się do uchwały w takim przedmiocie. Wyłączną podstawą prawną do wydania aktu ustanawiającego ww. zakaz była w 2002 r. ustawa o wychowaniu w trzeźwości. Podjęcie uchwały w zakresie zakazu spożywania alkoholu w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, do wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym – kompetencję tę naruszało. Obecnie zaś, z uwagi na to, że teren cmentarza stanowi miejsce publiczne jako teren ogólnie, powszechnie dostępny – utrzymanie zakazu w rozpatrywanym zakresie dodatkowo narusza kompetencję ustawową do ustanawiania takiego zakazu w ogóle – niezależnie od rodzaju i podstawy prawnej uchwały.

Przepisem § 6 Regulaminu uchwałodawca wprowadził zakaz przebywania dzieci w wieku przedszkolnym bez obecności pełnoletnich opiekunów, zaś w 7 zdanie drugie wprowadził zakaz wprowadzania psów na teren cmentarza.

Prokurator w skardze zarzucił, że taki pierwszy przepis jest sprzeczny z art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 51 ust. 1 i 3 Konstytucji. W przypadku ww. zakazu z § 7 Regulaminu wskazał, że narusza on art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

Sąd podziela w pełni stanowisko wyrażone w orzecznictwie, że przez „zasady i tryb korzystania” z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należy rozumieć stosunek adresatów do nich celem zagwarantowania racjonalnego korzystania dla nieoznaczonej grupy destinariuszy. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje jedynie upoważnienie dla rady gminy do określenia „zasad i trybu korzystania”. Nie jest więc kompetentna do regulowania aspektów nieobjętych tą normą kompetencyjną. 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 ustawy o samorządzie gminnym. Ustanawiając na podstawie ww. przepisu akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Go 932/17, CBOSA). Sąd podkreśla, że stosunek destinariuszy do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, który jawi się w „zasadach i trybie korzystania” nie obejmuje zachowań, które ograniczają wolności jednostki, regulują sposób korzystania z tych wolności. Z tego względu, regulowanie kwestii takich jak przebywanie na cmentarzu dzieci w wieku przedszkolnym wyłącznie w obecności pełnoletnich opiekunów, a także zakaz wstępu osób z psami stanowią naruszają ww. wolności, zaś w odniesieniu do osób niepełnosprawnych z psami asystującymi – art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

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). Nie mniej, prawo psa asystującego osobie niepełnosprawnej do wstępu do miejsc publicznych, 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. Zakaz wprowadzania psów stanowi niewątpliwie ograniczenie wolności, wyrażonych w art. 31 ust. 1 i 2 oraz 51 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

Delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do formułowania w regulaminach cmentarzy zapisów zakazujących przebywania dzieci w wieku przedszkolnym bez opieki osoby dorosłej. Ograniczenie bowiem prawa do przebywania w miejscach publicznych, jako element wolności

człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji ustawowego upoważnienia" (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 650/17, CBOSA). Należy je uznać za godzące w poczucie sprawiedliwości społecznej i zasadę równości, wyrażone w art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W istocie podobnie Sąd ocenia regulację zawartą w § 11 Regulaminu. Ograniczającą ustawowy zakres ekshumacji zwłok, określony w art. 15 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Uchwała nie może wprowadzać w błąd, być przyczyną niejasności interpretacyjnych poszczególnych przepisów. Rada gminy nie ma kompetencji, by wprowadzać prawo miejscowe powtórzone za ustawodawcą i w dodatku - w stosunku do wyrażonego ustawą - ograniczając je wybiórczo. Powtórzyć więc trzeba, że uchwała rady gminy nie może jeszcze raz regulować tego, co jest przedmiotem normowania w obowiązującej ustawie, gdyż narusza to hierarchię aktów prawa powszechnie obowiązującego (wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17, CBOSA).

Uwaga ta odnosi się także do przepisu § 4 Regulaminu, który ustala obowiązek porządkowania i pielęgnacji grobów oraz miejsc na terenie cmentarza i określa podmioty do tego zobowiązane. Taki przepis uchwały niewątpliwie narusza wprost kompetencję uchwałodawczą. Utrzymanie i zarządzanie cmentarzem należy do kompetencji wójta. Organ stanowiący gminy nie może określać obowiązków w zakresie utrzymania i zarządzania cmentarzem, które spoczywają na organie wykonawczym.

W tym stanie rzeczy, podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w zakresie: § 4, § 5, § 7, § 11 oraz § 12 pkt 1, 2, 5, 7 i 8 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Z tych względów, Sąd uznał skargę za uzasadnioną i na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.; dalej p.p.s.a.) stwierdził nieważność uchwały w zaskarżonej części.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w oparciu o art. 119 pkt 2 p.p.s.a.