



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 stycznia 2023 r.

Poz. 589

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 116/22 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 Ząbkowicach Śląskich na § 6 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 8 i 9 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 17 grudnia 2020 r. nr XXI/165/2020 w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Złotym Stoku

stwierdza nieważność § 6 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 8 i 9 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 17 grudnia 2020 r. nr XXI/165/2020 w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Złotym Stoku.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Złotym Stoku (Rada Miejska) nr XXI/165/2020 z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Złotym Stoku stanowiącego jej załącznik. Wniósł o stwierdzenie nieważności tej uchwały w części, tj.: § 6 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 8 i 9. Zarzucił istotne naruszenie prawa:

1) art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP), art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., dalej: u.s.g.) w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały zakazu przebywania na terenie cmentarza osób w stanie nietrzeźwym;

2) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały zakazu spożywania na terenie cmentarza alkoholu, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego;

3) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały zakazu zaśmieciania terenu cmentarza, w tym wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnego;

4) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały zakazu niszczenia na terenie cmentarza nagrobków, zieleni oraz urządzeń i infrastruktury cmentarza, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnego;

5) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 6 ust. 1 pkt 8 uchwały zakazu prowadzenia na terenie cmentarza działalności handlowej, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnego;

6) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 6 ust. 1 pkt 9 uchwały zakazu umieszczania na terenie cmentarza reklam, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego.

W uzasadnieniu skargi wskazał, że ograniczenie 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. Uchwała wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych i żebractwa, który to zakaz wynika wprost z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm., dalej: u.o.w.w.t) oraz art. 58 ustawy z dnia 20 maja 1971 Kodeks wykroczeń (Dz.U. 2021 r., poz. 2008, dalej: k.w.). Z kolei w zakresie zakazu niszczenia zieleni oraz zbierania roślinności obowiązuje art. 144 k.w., a zakaz niszczenia elementów małej architektury, nagrobków, urządzeń cmentarnych, symboli religijnych oraz malowania murów wynika z art. 124 k.w. ewentualnie z art. 288 lub art. 196 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1444; dalej: k.k.). Nie jest zdaniem skarżącego uprawione regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale.

W odpowiedzi na skargę, przygotowanej przez Radę Miejską i wniesioną przez Burmistrza Złotego Stoku, organ uwzględnił w całości zawarte w skardze zarzuty i wniósł o odstąpienie od obciążania organu kosztami postępowania oraz o przeprowadzenie sprawy w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Rady Gminy w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Złotym Stoku w zakresie wprowadzenia do tego Regulaminu szeregu zakazów.

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.

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 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 (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 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 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, 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 sądowo- 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, za 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. Przyjmując bowiem nawet wyjątkową dopuszczalność powtórzeń na wskazywanych wyżej warunkach, poddana kontroli sądowej uchwała wymogów tych nie spełnia.

Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w zakresie § 6 ust. 1 pkt 3, w którym uchwałodawca zabronił przebywania w stanie nietrzeźwym i spożywania alkoholu. Sąd akceptuje stanowisko Prokuratora, że wprowadzenie takiego zakazu stanowi powtórzenie norm ustawowych. W przedmiocie zakazu spożywania napojów alkoholowych, to przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przekroczenie upoważnienia z art. 14 ust. 6 ustawy. Przepis art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości stanowi, że: W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Przy czym w art. 14 ust. 2a ww. ustawy przewidziano, że: „Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym,

z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów”. Teren cmentarza stanowi miejsce publiczne, jest to bowiem teren ogólnie, powszechnie dostępny.

Z kolei zakaz z § 6 ust. 1 pkt 4 Regulaminu dotyczący zaśmiecania terenu, w tym wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone, ma swoją ustawową regulację w art. 144 § 1 i art. 145 § 1 k.w. art. 145 § 1 k.w. stanowi, że kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. A art. 144 § 1 k.w. stanowi, że kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

Wprowadzony zaś przepisem § 6 ust. 1 pkt 5 Regulaminu zakaz niszczenia nagrobków, zieleni oraz urządzeń i infrastruktury cmentarza również jest unormowany w prawie powszechnie obowiązującym, tj. w art. 124 i art. 144 § 1 k.w., jak również art. 288 § 1 k.k., określa odpowiedzialność za zniszczenie mienia ruchomego.

Uzasadnione jest także kwestionowanie przepisu § 6 pkt 8 i pkt 9 Regulaminu, które dotyczą zakazu prowadzenia działalności handlowej i umieszczania reklam. Zakazy te mają swój powszechnie obowiązujący wyraz normatywny w art. 601, art. 603 § 1 i art. 63a § 1 k.w.

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, tj. w zakresie § 6 ust. 1 pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 8 i pkt 9.

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