



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 25 października 2024 r.

Poz. 5290

### WYROK NR IV SA/WR 28/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 kwietnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Protokolant

Sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk (sprawozdawca)

Sędzia WSA Katarzyna Radom

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

sekretarz sądowy Katarzyna Kiermacka

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2024 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubinie

na § 1, § 2, § 3, § 5, § 6, § 8 ust. 2, 3, 5, § 20, § 21, § 23 ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, § 24, § 25 ust. 2, § 27 ust. 2, § 28 ust. 1, 2, 3, § 29 i § 30 załącznika do uchwały nr XXX/276/17

Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 1 sierpnia 2017 r.

**w przedmiocie przyjęcia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Lubinie**

**stwierdza nieważność § 1, § 2, § 3, § 4, § 5, § 6, § 7, § 8 ust. 2, 3 i 5, § 9 pkt 1, § 10 ust. 1 i 4, § 13, § 14, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23 ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 i 12 pkt 1 i 3, § 24 ust. 1, § 25, § 27 ust. 2, § 28, § 29 i § 30 Regulaminu Cmentarzy Komunalnych stanowiącego załącznik do uchwały nr XXX/276/17 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Lubinie.**

## Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Lubinie (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie (dalej: Rada Miejska) nr XXX/276/17 z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Lubinie stanowiącego jej załącznik (dalej: uchwała, regulamin). Wniósł o stwierdzenie nieważności tej uchwały w części na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 259; dalej: p.p.s.a.). Zarzucił, że została wydana z istotnym naruszeniem prawa:

1) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40; dalej: u.s.g.) i art. 2 ust. ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 887; dalej: ustawa o cmentarzach) polegające na przekroczeniu granic upoważnienia ustawowego i wskazaniu w przepisach uchwały bliżej nieokreślonego „administratora cmentarza”, podczas gdy z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach wynika, iż utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony; także do nich, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. należy gospodarowanie mieniem komunalnym, nadto przekroczenie granic upoważnienia ustawowego poprzez wprowadzenie do uchwały przepisów o charakterze informacyjnym, a nie normatywnym i stwierdzenie w § 1, że cmentarz stanowi mienie Gminy Miejskiej Lubin oraz wskazanie w § 5, § 8 ust. 3, 5, § 28 ust. 1, 2, 3, 5, określenie czasu otwarcia cmentarza oraz miejsca i czasu załatwiania spraw formalno-organizacyjnych, co nadało im status prawa miejscowego i spowodowało ogłoszenie w dzienniku urzędowym;

2) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 2 regulaminu zakazu zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej, tj. w art. 51 § 1 KW;

3) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 6 regulaminu zakazu ustawiania nagrobków i montażu płyt nagrobnych oraz dokonania nasadzeń drzew i krzewów, ustawiania płotków, ogrodzeń, ławek poza obrysem grobu, podczas gdy materia ta została uregulowana i w innym akcie prawnym;

4) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 10 regulaminu zakazu niszczenia urządzeń cmentarnych, nagrobków i zieleni znajdujących się na terenie cmentarza, podczas, gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej, tj. art. 144 § 1 i 2 KW, bądź art. 124 § 1 KW lub art. 288 § 1 KK, w zależności od wartości zniszczonego mienia;

5) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 9 regulaminu zakazu wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej, tj. art. 145 KW;

6) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 11 regulaminu zakazu wprowadzania zwierząt za wyjątkiem psów przewodników, podczas gdy materia ta winna zostać określona w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalonym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1469; dalej: u.u.c.p.g.);

7) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 5 regulaminu zakazu prowadzenia działalności handlowej, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej, tj. art. 60 § 1 KW;

8) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 4 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 8 regulaminu zakazu ustawiania oraz wywieszania reklam, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej, tj. art. 63a i 63b § 1 KW;

9) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 4 regulaminu zakazu żebractwa, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym rangi ustawowej, tj. art. 58 § 1 KW;

10) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 3 regulaminu zakazu przebywania osób w stanie nietrzeźwości podczas, gdy przepis ten nie upoważnia do wprowadzenia ograniczeń dostępu do cmentarzy dla określonych osób, zaś użyte pojęcie „w stanie nietrzeźwości” jest pojęciem nieprecyzyjnym i nie zostało zdefiniowane, nie wiadomo, czy chodzi o określoną zawartość alkoholu w organizmie, czy też o widoczne objawy u danej osoby po spożyciu alkoholu;

11) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 30 regulaminu zapisu, że w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy ustawy o cmentarzach, co nadało aktowi prawa miejscowego prymat przed aktem prawnym hierarchicznie wyższym.

Wskazując na te zarzuty i powołując się na przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały części dotyczącej: § 1, 2, 3, 6, 8 ust. 2, 3, 5, § 21, § 23 ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, § 20, § 21, § 23 ust. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, § 25 ust. 2, § 27 ust. 2, § 28 ust. 1,2,3, § 29. W uzasadnieniu wskazał na naruszenie kolejnych postanowień regulaminu.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi w całości oraz o zasądzenie na rzecz organu kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu argumentował, że skarga zawiera brak formalny w postaci błędnego oznaczenia organu jako strony postępowania sądoadministracyjnego, którą – zgodnie z art. 25 ust. 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) jest Rada Miejska w Lubinie, ponieważ ma zdolność sądową. Natomiast stosownie do art. 54 § 1 skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie jest przedmiotem skargi. Ponadto wskazał, że Prokurator wprawdzie formalnie wskazał, że zaskarża uchwałę „w części dotyczącej § 1, 2, 3, 6, 8 ust. 2, 3, 5, § 21, 23 ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, § 24, § 25 ust. 2, § 27 ust. 2, § 28 ust. 1, 2, 3, § 29”, ale podniesione zarzuty skargi (pkt od 1 do 11) już nie odnoszą się do całego wyżej wskazanego zakresu, a dotyczą § 5, § 8 ust. 3 i 5, § 28 ust. 1, 2, 3, § 23 ust. 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, § 30. Z ostrożności organ odniósł się do wszystkich zakwestionowanych w skardze zapisów regulaminu wskazując, że są niezasadne, a przedmiotowa skarga nie zasługuje na uwzględnienie, co szczegółowo umotywował.

Na rozprawie Prokurator doprecyzował zakres zaskarżenia, a pełnomocnik organu przedstawił odnośne stanowisko.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Rady Miejskiej z 1 sierpnia 2017 r. r. nr XXX/276/17 w sprawie przyjęcia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Lubinie – stanowiącego załącznik do tej uchwały - w zakresie wprowadzenia do regulaminu szeregu nakazów, obowiązków i niezgodności z obowiązującymi powszechnie przepisami prawa.

Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Określa zasady i tryb korzystania z cmentarza jako obiektu użyteczności publicznej (np. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r. sygn. akt II OSK 929/15 dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl; dalej: CBOSA).

Według art. 7 ust. 1 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy m.in. dotyczące cmentarzy gminnych (pkt 13). Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o cmentarzach zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych należy do zadań własnych gminy. Natomiast według art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach. utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Z kolei art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. stanowi, że do zadań wójta (odpowiednio: burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego m.in. w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (ust. 2 pkt 3) oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (ust. 2 pkt 4). Według art. 41 u.s.g. akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (ust. 1).

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.

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634, dalej: „p.p.s.a.”), nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem (chyba, że przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności). W przepisach u.s.g. ustawodawca przewidział dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być efektem ustanowienia aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Brak jest jednak ustawowego zdefiniowania tych naruszeń. W odczytaniu normatywnego znaczenia tych pojęć pomocne są poglądy prawne

wpracowane w tym zakresie w literaturze prawa i w orzecznictwie. Sąd w składzie orzekającym podziela zatem 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”. Sąd w składzie orzekającym podziela pogląd prawny, 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).

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

W tym zakresie, Sąd podziela ocenę prawną, wyrażoną m.in. w wyroku tut. Sądu z 6 lipca 2022 r. o sygn. akt III SA/Wr 62/22 (CBOSA). 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 sądowo-administracyjnym 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, CBOSA). Oznacza to, że 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.

Dopuszczalny zakres regulowania kwestii porządkowych na terenie cmentarzy komunalnych wynika z przepisu art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu mogą wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Potwierdza tę zasadę art. 40 ust. 1 u.s.g. wprost stanowiąc, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego jak i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem. Przepis aktu prawa miejscowego nie może ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu jest zasadniczo niedopuszczalna i może prowadzić do powstawania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym. Błędny jest pogląd, że tylko całościowe uregulowanie danej materii w akcie prawa miejscowego należy uznać za prawidłowe, ponieważ wówczas dana uchwała jest czytelna, spójna i kompleksowo regulująca daną materię niezależnie od tego, czy powieliła ona treść ustawy. Taki sposób wykładni prowadziłyby do uznania, że do regulacji danej treści w akcie prawa miejscowego nie byłaby potrzebna delegacja ustawowa. Jest to wniosek nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde działanie organu samorządu terytorialnego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to takie działania organu, którego umocowanie wynika z właściwego przepisu prawa. O związaniu zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi powołany już art. 94 Konstytucji RP (por. wyroki NSA z dnia: 21 kwietnia 2020 r. II OSK 1042/19, 5 września 2023 r., III OSK 952//22 CBOSA).

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. Sąd w składzie orzekającym podziela 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).

Poddana kontroli sądowej uchwała istotnie narusza prawo – w rozumieniu wyżej przywołanym – w odniesieniu do wszystkich wskazanych przez Prokuratora postanowień Regulaminu, zarówno tych podanych w skardze jak i na rozprawie.

Jako zasadne uznał Sąd zarzuty skargi dotyczące istotnego naruszenia prawa na skutek zamieszczenia postanowień Regulaminu 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 odniesieniu do § 23, w którym uchwałodawca zabronił: przebywania na terenie cmentarza poza ustalonymi godzinami jego otwarcia (ust./pkt 1), zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca, w tym mycia samochodów (ust./pkt 2), przebywania w stanie nietrzeźwości (ust./pkt 3), żebractwa (ust./pkt 4),

prowadzenia działalności gospodarczej na terenie cmentarza bez wiedzy i zgody Zarządcy cmentarza (ust./pkt 5), ustawiania nagrobków i montażu płyt nagrobnych oraz dokonywania nasadzeń drzew i krzewów, ustawiania płotków, ogrodzeń, ławek poza obrysem grobu (ust./pkt 6), ustawiania ławek oraz innych elementów ozdobnych na przestrzeni między mogiłami utrudniających dojście do grobów innym osobom (ust./pkt 7), ustawiania oraz wywieszania reklam (ust./pkt 8), wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone (ust./pkt 9); niszczenia urządzeń cmentarnych, nagrobków i zieleni (ust./pkt 10), wprowadzania zwierząt za wyjątkiem psów przewodników (ust./pkt 11); spożywania alkoholu (pkt 8); uprawiania handlu (pkt 9); przebywania dzieci w wieku przedszkolnym bez opieki dorosłych (pkt 10).

W przedmiocie zakazu przebywania w stanie nietrzeźwości, to przekroczenie normy kompetencyjnej, jak słusznie zarzucił Prokurator, nastąpiło poprzez niezdefiniowane użycie pojęcia „stanu nietrzeźwości”. Nie wiadomo, czy chodzi o stan nietrzeźwości wyrażony określoną zawartością alkoholu w organizmie, czy też chodzi o widoczne objawy stanu nietrzeźwości. Nadto w pierwszym przypadku ustalenie stanu nietrzeźwości wymagałoby przeprowadzenia badań w kierunku ustalenia zawartości alkoholu, w tym zakresie jednak brak jest w ogóle normy kompetencyjnej organu. Kompetencji tej nie można wywieść z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. ani z przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.). Sąd podziela w tym zakresie ocenę prawną wyrażoną w prawomocnych wyrokach sądów administracyjnych (np. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 8 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Go 880/16, WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 973/20, CBOSA).

W przedmiocie zakazu spożywania alkoholu, 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 z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.) 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. Jest to również teren użyteczności publicznej. 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.

Zakaz wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone ma swoją ustawową regulację w art. 144 § 1 i art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń (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.

Zakaz niszczenia zieleni ma swoją regulację ustawową w art. 144 § 1 k.w., który 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.

Zakaz niszczenia nagrobków i urządzeń cmentarnych również jest unormowany w prawie powszechnie obowiązującym - tj. w art. 124 i art. 144 § 1 k.w., jak również art. 288 § 1 k.k. określających odpowiedzialność za zniszczenie mienia ruchomego.

Zakaz handlu wynika z powszechnie obowiązujących przepisów art. 603 § 1 k.w., zgodnie którym kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny.

Również w zakresie zakazu wprowadzania zwierząt należy podkreślić, że rada gminy po zasięgnięciu opinii powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który określa m.in. obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego

użytku. Proces uchwałodawczy wymaga zatem wyczerpania określonej w nim procedury i nie może być wprowadzony w regulaminach korzystania z cmentarzy. Regulacja dotycząca ww. zakazu wkracza zatem w inne obowiązki organu uchwałodawczego, poddane szczególnym regułom ustawy i powtarza je z naruszeniem tych reguł. Istotne jest przy tym, że ww. zakaz ogranicza prawa obywateli konstytucyjnie chronione.

Zakaz umieszczania reklam na cmentarzu powiela zakaz wynikający z art. 63a § 1 k.w., natomiast zakaz żebractwa - art. 58 § 1 k.w.

Postanowienia Regulaminu, w tym zakazy, dotyczące wjazdu pojazdów i poruszania się nimi, przebywania na cmentarzu poza ustalonymi godzinami, ustawiania nagrobków i montażu płyt nagrobnych, ustawiania ławek, płotków itp. urządzeń na przestrzeni między mogiłami utrudniające komunikację - z jednej strony stanowią wkroczenie w uprawnienia administratora. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. umożliwia Radzie Miejskiej ustalenie zasad i trybu korzystania z cmentarzy, nie zezwala na regulowanie sposobu dokonywania zarządu stanowiącego kompetencję organu wykonawczego gminy, który może przecież we własnym zakresie ustalić sposób udzielania zgody na wykonywanie na terenie cmentarza konkretnych czynności. Z drugiej strony, regulacja § 23 pkt 6 i 7 oraz § 13 Regulaminu wskazuje również na cel tego zakazu, tj. zapobieżenie utrudnianiu komunikacji i ruchu pieszego. W tym jednak zakresie, obowiązują przepisy prawa powszechnie obowiązującego, tzn. § 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 ust. 2 § 13 ww. rozporządzenia potwierdza, że sposób zagospodarowania przejść należy do kompetencji zarządcy, a nie do rady gminy.

Sąd uwzględnił również zarzuty skargi odnoszące się do treści §§ 5, 6, 7, 8 ust. 3 i 5, 9 pkt 1, 10, 14, 19, 20, 21, 22, 24 ust. 1, 25 ust. 1, 27 ust. 1, 28, 29 Regulaminu, a dotyczące wkroczenia przez organ stanowiący w kompetencje organu wykonawczego poprzez ustalenie obowiązków administratora cmentarza wraz ze wskazaniem w treści Regulaminu przynależnych mu uprawnień i obowiązków. Regulacje te wkraczają bowiem 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 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 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 we Wrocławiu z 7 lipca 2022 r., III SA/Wr 3/22; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 marca 2018 r., II SA/Go 97/18, wyrok WSA w Łodzi z 7 grudnia 2021 r., II SA/Łd 706/21, CBOSA).

Za uzasadniony Sąd uznał także zarzut skargi dotyczący treści §§ 1, 2, 3 4 Regulaminu, dotyczące kwalifikowania cmentarzy jako mienia gminy oraz ich definiowania, skutkującego zachowaniem powagi i szczególnej troski, ich dostępności np. bez względu na narodowość, itd. Regulacje te powtarzają normę prawną wyrażoną w art. 43 u.s.g., co – jak już Sąd wielokrotnie wskazywał, nie jest dopuszczalne w akcie prawa miejscowego. W istocie mają charakter informacji, a nie normy prawnej. W aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych.

Postanowienia Regulaminu odnoszące się w szczególności do pochówku, jego organizacji, dysponowania grobem i jego utrzymania, kopania grobów i ich otwierania, postępowania ze zwłokami, ekshumacji, urządzania kwater grzebalnych itd. (§§ 6, 8 ust. 2, 14, 17, 18 Regulaminu) powtarza przepisy ustawy o cmentarzach. Utrzymanie grobów (a zatem nie np. nagrobków), podobnie jak utrzymanie studzienek kanalizacyjnych, odstojników wody i punktów czerpalnych na cmentarzu stanowi zadanie utrzymania cmentarza, ustalone w art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach. Ponowne użycie grobu reguluje art. 7 tej ustawy, prawo chowania zwłok - art. 10, terminy chowania zwłok – art. 9. Szczegóły określają przepisy wykonawcze do ustawy, a nadzór na wykonaniu tych przepisów został zlecony organowi wykonawczemu gminy. 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).

Jako wykraczające poza ustawowe upoważnienie należy ocenić również postanowienia regulaminu dotyczące opłat za usługi cmentarne - § 6 ust. 1, § 18 ust. 1 oraz rozdział V §§ 20-22 Regulaminu. W ramach upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mieści się upoważnienie do regulowania kwestii opłat za korzystanie z cmentarza. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie przyznaje organowi uchwałodawczemu gminy kompetencji do zastępowania organu wykonawczego do wydania zarządzenia określającego zasady i stawki opłat za usługi cmentarne. 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. Rada gminy ma prawo regulować ww. opłaty, ale w ramach kompetencji przyznanych mu przez art. 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej (u.g.k.). Sąd rozważył przy tym dopuszczalność ustanowienia w zaskarżonej uchwale delegacji dla organu wykonawczego w zakresie opłat za korzystanie z cmentarza i w tym względzie podziela ocenę prawną wyrażoną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (z 5 września 2023 r., sygn. akt III OSK 952/22, CBOSA), że w regulaminie cmentarza można zamieścić upoważnienie dla organu wykonawczego do ustalenia opłat (o którym stanowi art. 4 ust. 2 u.g.k.). Niemniej brzmienie § 21 Regulaminu nie zawiera regulacji wskazującej, że Rada Miejska powierzyła organowi wykonawczemu takie uprawnienie.

Trzeba ponadto podkreślić, że treść tzw. prawa do grobu mieści szeroki katalog uprawnień o charakterze zarówno osobistym jak i majątkowym. W orzecznictwie wskazuje się, że prawo do grobu obejmuje w szczególności: przeprowadzenie ceremonii pogrzebowej, urządzenie wystroju grobu, wystawienie nagrobka, w tym prawo do wykonywania z tym związanych robót, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należytych stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15, a także wyrok NSA z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2263/16, CBOSA). Określone w Regulaminie uprawnienia należy uznać za nieodłącznie związane z prawem do grobu i niewymagające odrębnego uregulowania w akcie wydawanym na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach.

Słuszny jest też zarzut Prokuratora dotyczący postanowienia § 30 Regulaminu, który w sposób niedopuszczalny ustala hierarchię aktów prawnych sprzecznie z Konstytucją i ustalonym na jej podstawie porządkiem prawnym.

Z tych względów, Sąd uznał skargę za uzasadnioną i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. i stwierdził nieważność uchwały w zaskarżonej części.