



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 sierpnia 2023 r.

Poz. 4731

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 449/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 stycznia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Borońska
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
Asesor WSA Dominik Dymitruk (sprawozdawca)

Protokolant

referent stażysta Kamila Ostrowska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 26 stycznia 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Środzie Śląskiej
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 27 stycznia 2022 r., nr XLVIII/626/22
w przedmiocie wprowadzenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych
i urządzeń cmentarnych na terenie miasta i gminy Kąty Wrocławskie

I. stwierdza nieważność § 1 ust. 3-5 i ust. 7, § 2, § 3 ust. 2 i ust. 6-8, § 5, § 6 ust. 6 i ust. 9-11, § 8 ust. 3 i § 9 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Skargą z dnia 30 marca 2022 r. Prokurator Rejonowy w Środzie Śląskiej (dalej: Prokurator) zwrócił się z wnioskiem o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich (dalej: Rada Miejska) nr XLVIII/626/22 z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych i urzędzeń cmentarnych na terenie miasta i gminy Kąty Wrocławskie w całości na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329; dalej: p.p.s.a.).

Prokurator zarzucił, że przedmiotowa uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj.:

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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 40; dalej: u.s.g.) w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947 z późn. zm.; dalej: ustawa o cmentarzach) poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i określenie w § 1 ust. 4 załącznika do uchwały, iż zarządcą cmentarza komunalnego jest Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Kątach Wrocławskich, działający w imieniu Gminy Kąty Wrocławskie, a także wskazanie w załączniku do uchwały: w § 1 ust. 5 – godzin funkcjonowania biura obsługi cmentarzy komunalnych, w § 1 ust. 9 – kwestii dostępności cmentarzy, w § 8 ust. 2 – dnia odbywania ceremonii pogrzebowych, w § 8 ust. 3 – terminu zgłaszania zamiaru odbywania czynności pogrzebowych na cmentarzu, w § 3 ust. 2, 6, 7, 8, § 5, § 6 ust. 6, 10 i 11 – praw i obowiązków administratora cmentarza;

2) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego w ten sposób, że:

a) wprowadzono szereg zakazów, które zostały stypizowane w innych przepisach rangi ustawowej (§ 2 załącznika do uchwały);

b) wskazano, iż cmentarze komunalne stanowią mienie Gminy Kąty Wrocławskie (§ 1 ust. 3 załącznika do uchwały);

c) wprowadzono ograniczenia w zakresie wykonywania prac budowlanych, kamieniarskich i brukowych, czym naruszono uprawnienia właścicielskie w zakresie swobodnego rozporządzania i korzystania z rzeczy zgodnie z art. 140 k.c. (§ 9 ust. 1 załącznika do uchwały);

d) wskazano w § 1 ust. 7 załącznika do uchwały, że cmentarze komunalne są miejscem pochówku zmarłych bez względu na ich narodowość, wyznanie, światopogląd i pochodzenie społeczne, podczas gdy wymogi dotyczące pochowania zwłok zostały w sposób wyczerpujący określone w art. 8, art. 11 ust. 4b i ust. 9 ustawy o cmentarzach;

e) powtórzenie w § 6 ust. 9 załącznika do uchwały § 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).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi w całości.

W uzasadnieniu wyjaśnił w pierwszej kolejności, że 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 urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Rada gminy ma zatem uprawnienia do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w tym przepisie.

Organ podał, że stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Z kolei zgodnie z 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. W konsekwencji do kompetencji tych organów wykonawczych gmin należy decyzja, czy zarząd ten będzie wykonywać samodzielnie (za pomocą pracowników właściwej komórki organizacyjnej mieszczącej się w strukturze urzędu gminy), czy też w inny dopuszczany prawem sposób (np. przez wyznaczenie administratora). Skarżona uchwała – jak

dalej wywiódł organ – wprowadza jedynie informacyjny zapis dotyczących podmiotu, któremu organ wykonawczy powierzył gospodarowanie cmentarzami komunalnymi, co nie jest sprzeczne z zapisami ustaw.

W dalszej kolejności organ wyjaśnił, że regulamin cmentarza komunalnego, będącego obiektem użyteczności publicznej, jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów korzystających z tego typu obiektów. Zgodnie z art. 41 u.s.g. akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy, a jedynie wyjątkowo przepisy porządkowe może wydawać wójt (burmistrz, prezydent miasta). W tej sytuacji organ wykonawczy nie ma kompetencji do określenia zasad i trybu korzystania z cmentarzy, które rzutują w sposób znaczny na sytuację prawną obywateli, na ich interes prawny i faktyczny, przez co są szczególnym rodzajem źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zdaniem organu, przepis art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach należy więc odczytywać w ten sposób, że do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy bezpośrednio zarządzanie cmentarzem, ale określenie zasad korzystania z cmentarza, a przez to i zasad wykonywania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) tego zarządu względem korzystających z cmentarza oraz granice uprawnień zarządzających wójta określane są przez radę gminy w formie uchwały.

Organ nie zgodził się także z zarzutami dotyczącymi dokonanych w treści uchwały powtórzeń przepisów ustaw czy innych aktów prawnych powszechnie obowiązujących, wskazując, że celem przyjętego regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych było zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, a także ochrony życia i zdrowia osób odwiedzających cmentarze. Ponadto – jak dalej stwierdził – nie każde powtórzenie przepisów ustawowych może być automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa bez właściwego rozeznania charakteru kwestionowanych zapisów i ich istoty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona w części.

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 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. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (por. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, Lex nr 597353).

Konsekwencją tych regulacji w przypadku rad gmin jest unormowanie zawarte w art. 40 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.

Wskazać również należy, że stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały 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 dnia 8 lutego 1996r., sygn. akt SA/Gd327/95, OwSS 1996, nr 3, poz. 90; z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr 3, poz. 79; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007, sygn. akt 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 pierwszej jednak kolejności Sąd wskazuje, że stosownie do treści art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia - który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (por.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA z 5 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1799/07; z 9 kwietnia 2008, sygn. akt II GSK 22/08; z 27 października 2010 r., sygn. akt I OSK 73/10) - oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Sąd wskazuje, że przeprowadził kontrolę legalności zaskarżonej uchwały w części zakwestionowanej przez Prokuratora, a to z uwagi na istniejące co do zasady związanie sądu administracyjnego (rzeczywistym) przedmiotem zaskarżenia. Co prawda Prokurator zaskarżył przedmiotową uchwałę w całości i także w tym zakresie sformułował swój wniosek zaskarżenia, to jednak z treści skargi, jej zarzutów oraz uzasadnienie wynika, że jest ona skierowana względem konkretnych przepisów uchwały, naruszających w przekonaniu Prokuratora prawo w sposób istotny. Świadczyć o tym może zawarte w uzasadnieniu skargi stwierdzenie, że „uchwała zawiera szereg naruszeń prawa materialnego, które należy traktować jako istotne”, a zatem nie jest wadliwa w całości. W przekonaniu Sądu, zakres zaskarżenia oraz wnioski o stwierdzenie nieważności uchwały w całości były zatem podyktowane wyłącznie uznaniem Prokuratora co do niemożności pozostawienia niezakwestionowanych zarzutami co do ich wadliwości przepisów uchwały jako samodzielnych norm prawnych. Mając powyższe na względzie, Sąd tylko w takiej części poddał zaskarżoną uchwałę merytorycznej kontroli w niniejszym postępowaniu sądowym.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała nr XLVIII/626/22 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych i urzędów cmentarnych na terenie miasta i gminy Kąty Wrocławskie (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2022 r. poz. 701), stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały.

Nie ulega wątpliwości Sądu, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały wskazano między innymi art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g, art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679; dalej jako: u.g.k.), a także art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach. Tym samym organ stanowiący skorzystał z zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. upoważnienia do określenia – w formie aktu prawa miejscowego – zasad i trybu

korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, a także w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 u.g.k. do ustalenia cen i opłat za korzystanie z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, co następuje w tożsamej formie aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Użyte w tym przepisie pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Wyraża ono tym samym uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów przebywających 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., sygn. akt I OSK 252/09, CBOSA). Takim aktem, który niewątpliwie mieści się w zakresie wskazanego upoważnienia, jest regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych.

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., sygn. akt IV SA/GI 847/14, CBOSA).

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.

Powyższy pogląd, jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 września 2021 r., sygn. akt II SA/Op 372/21 (LEX nr 3244238), znajduje umocowanie w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016r. poz. 283), gdzie w § 135 ustalono, że w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie prawa upoważniającym dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, dla którego przepis prawny wyznacza zadania lub kompetencje. W § 137 rozporządzenia wprost ustanowiono natomiast zakaz powtarzania w uchwale i zarządzeniu przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Podzielić należy pogląd, że zasady techniki prawodawczej nie kreują upoważnienia do tworzenia prawa, lecz stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi zatem automatycznie o sprzeczności uregulowań z prawem, a jedynie wskazuje, że przepisy zostały źle skonstruowane. Naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje jednak wówczas, gdy w wyniku naruszenia tych zasad dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) lub wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. Naruszenie takie należy powiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Stosownie zaś do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie natomiast z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.

W konsekwencji powtarzanie w regulaminie uchwalonym przez radę gminy przepisów zamieszczonych w różnych ustawach, czy też aktach wykonawczych, albo ich „dostosowywanie” w celu objaśnienia tychże

postanowień, ułatwiającego stosowanie regulaminu, jest niedopuszczalne. Takie naruszenie zasad techniki prawodawczej stanowi nieuprawnione wejście rady gminy (prawodawcy miejscowego) w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, tj. twórcy prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1152/19 i wyrok WSA w Opolu z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Op 212/13, wszystkie orzeczenia są dostępne na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej jako: CBOSA).

W tych okolicznościach Sąd stwierdza, że uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. jest aktem prawa miejscowego i powinna zawierać regulacje o charakterze prawnym, a nie informacyjnym. Jej celem nie jest przypominanie lub informowanie obywateli o wynikających z innych ustaw obowiązkach, lecz jej postanowienia mają wprowadzać nowe uregulowania, tj. stanowić nową jakość prawną. Funkcją prawa nie jest informowanie, lecz regulowanie. Tak więc względy praktyczne nie mogą uzasadniać praktyki polegającej na powielaniu w uchwałach organów samorządu postanowień ustaw i rozporządzeń (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 328/18, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 94/20 i powołane tam orzecznictwo – dostępne w CBOSA).

Co prawda – zdaniem Sądu – powyższe nie oznacza jednak, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego może być automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa, gdyż czasem jest to potrzebne dla zachowania czytelności stanowionego aktu. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba 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 z zastrzeżeniem, że powtórzenie to nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, CBOSA).

Sąd orzekający w niniejszej sprawie uznał jednak, że w warunkach sprawy, powtórne uregulowanie w akcie prawa miejscowego kwestii zastrzeżonych dla ustawodawcy, które Sąd szczegółowo omówi w kolejnych częściach uzasadnienia, prowadzi do wniosku o istotnym naruszeniu prawa, a w konsekwencji istnieniu podstaw do stwierdzenia nieważności konkretnych zapisów załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały.

Przechodząc do szczegółowej analizy zapisów zaskarżonego aktu prawa miejscowego, w pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutów dotyczących przekroczenia ustawowego upoważnienia w zakresie wyznaczenia administratora cmentarzy oraz określenia jego zadań i obowiązków.

Stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. do zadań wójta (burmistrzów, prezydentów miast) należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Z kolei zgodnie z 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 to do kompetencji tych organów wykonawczych gmin – jak słusznie zauważył organ w odpowiedzi na skargę – należy decyzja, czy zarząd ten będą wykonywać samodzielnie (np. za pomocą pracowników powołanej w tym celu komórki mieszczącej się w strukturze urzędu gminy, przy pomocy którego wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje swoje zadania - art. 33 u.s.g.), czy też w innym dopuszczony prawem sposób (np. przez wyznaczenie administratora, czy powołanie w tym celu w odpowiednim trybie zakładu budżetowego).

Ponadto, do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) należy nie tylko określenie, kto będzie wykonywał zarząd, ale także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji (por. wyrok WSA w Gorzowie z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18; wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 706/21; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 3/22).

Tymczasem w § 1 ust. 4 Regulaminu zadania związane z zarządem cmentarzy komunalnych powierzono Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej w Kątach Wrocławskich, co w ocenie Sądu stanowi niedopuszczalne pozbawienie burmistrza wyraźnie określonych w przywołanych wyżej przepisach, ustawowych kompetencji do zarządzania i utrzymywania cmentarzy, a przez to w istotny sposób narusza prawo uzasadniając stwierdzenie nieważności takiego zapisu. Stanowisko Sądu w tym względzie jest zbieżne z poglądami

zaprezentowanymi chociażby w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 2 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1134/19 (LEX nr 2978031), który organ przywołuje w odpowiedzi na skargę.

Nie jest przekonujące stanowisko organu, że zakwestionowane przez Prokuratora zapisy mają jedynie charakter informacyjny, ponieważ wskazują na aktualny stan prawny i faktycznych wynikający z działań podjętych przez organ wykonawczy gminy, jako właściwy, w zakresie zarządzania i utrzymywania cmentarzy. Nawet gdyby przyjąć – choć Sąd nie ma ku temu podstaw w materiale dowodowym – że to nie organ stanowiący dokonał powierzenie wykonywania zarządu cmentarzami komunalnymi na terenie Gminy Kąty Wrocławskie jej jednostce budżetowej, powielanie zapisów innych aktów prawnych wydanych przez inny organ i to bez odesłania do konkretnych jego zapisów stanowi niedopuszczalne wykroczenie poza normę kompetencyjną zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., wprowadzając jednocześnie mylne przeświadczenie o tym, który z organów (organ stanowiący czy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego) jest właściwy do podejmowania działań w zakresie zarządzania cmentarzami komunalnymi. Nie mniej istotne pozostaje także, że nawet gdyby uznać racje organu, przepisy umieszczone w treści zaskarżonej uchwały miałyby wówczas charakter jedynie informacyjny, nie zaś normatywny, a to z kolei czyniłoby je wadliwymi. Za naruszające prawo w sposób istotny Sąd uznaje bowiem umieszczanie w tekście prawnym wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, o czym szerzej w dalszej części niniejszego uzasadnienia.

Ponadto także, skoro zarząd cmentarzem komunalnym należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), w niniejszym przypadku do Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie, to ten właśnie organ, a nie Rada Miejska w Kątach Wrocławskich, był uprawniony do określenia wyznaczonemu zarządcy konkretnych obowiązków i uprawnień tak jak w zaskarżonych przepisach § 2 ust. 2, § 3 ust. 2 i ust. 6-8, § 5, § 6 ust. 6 i ust. 10-11, § 8 ust. 3 i § 9 ust. 1 Regulaminu.

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. umożliwia Radzie Miejskiej ustalenie zasad i trybu korzystania z cmentarzy, nie zezwala jednak 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.

W zakresie zakazu prowadzenia prac budowlanych i ziemnych bez zgody zarządcy cmentarza (§ 9 ust. 1 Regulaminu) – poza wstępnie już wskazaną uwagą, że taki zapis regulaminu narusza kompetencję organu wykonawczego gminy – narusza także uprawnienia właścicielskie w zakresie swobodnego rozporządzania i korzystania z rzeczy z godnie z art. 140 k.c. Sąd wskazuje w tym względzie także, że przepisy ustawy o cmentarzach nie wprowadziły dotąd regulacji, w myśl której groby, nagrobki, grobowce i inne kompozycje architektoniczne wzniesione na terenie cmentarza są własnością właściciela cmentarza. Oznacza to, że stanowią własność ich fundatorów.

W następstwie tego trafnie zarzucił Prokurator, że w sposób istotny naruszają prawo przepisy Regulaminu, w których mowa jest o administratorze i dokonywanych przez niego czynnościach (obowiązkach i uprawnieniach), a także o czynnościach użytkowników cmentarza zdeterminowanych zgodą (zezwoeniem) administratora cmentarza lub obowiązkiem powiadomienia go o nich. Zdaniem Sądu, regulacje zaskarżonej uchwały wkraczają w tym zakresie także w sferę zarządzania i naruszają uprawnienia podmiotu sprawującego zarząd.

Konsekwencją wyjścia w omówionym zakresie poza upoważnienie ustawowe musi być konieczność uznania za istotnie naruszające prawo oraz stwierdzenia nieważności następujących postanowień Regulaminu: § 1 ust. 4, § 2 ust. 2, § 3 ust. 2 i ust. 6-8, § 5, § 6 ust. 6 i ust. 10-11, § 8 ust. 3 i § 9.

Wadliwy okazały się również zakwestionowane zapisy § 1 ust. 5 Regulaminu, wskazujący miejsce siedziby biura obsługi cmentarza. Przedmiotowa regulacja ma bowiem w istocie charakter informacji, a nie normy prawnej. W aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, w szczególności: apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Przepisy prawne powinny więc zawierać tylko te wypowiedzi, które służą wyrażaniu norm prawnych.

Zważywszy zatem, że akt prawa miejscowego jest formą stanowienia norm prawa powszechnie obowiązującego, przyjęte regulacje jako niemające normatywnego charakteru budzą zastrzeżenia z punktu widzenia przepisu upoważniającego.

Nienormatywny, lecz informacyjny charakter mają również zapisy zawarte w § 1 ust. 3 Regulaminu w zakresie w jakim wskazuje, że cmentarz stanowi mienie Gminy Kąty Wrocławskie, co przecież wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności u.s.g.

Z tej przyczyny ww. przepisy Regulaminu – tj. § 1 ust. 3 i ust. 5 uznać należało za istotnie naruszające prawo, a tym samym uzasadnione było stwierdzenie ich nieważności.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących przekroczenia upoważnienia ustawowego do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez powtórzenie unormowań zawartych w innych aktach prawnych wyższego rzędu, Sąd wskazuje, że uchwałodawca uregulował w § 2 ust. 1 Regulaminu następujące zakazy: zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca (pkt 1), niszczenia, przenoszenia wszelkiego rodzaju urządzeń cmentarnych, nagrobków, zieleni itp. (pkt 2), zaśmieciania i pozostawiania odpadów poza miejscami do tego przeznaczonymi (pkt 3), pozostawiania elementów zdemontowanych pomników, nagrobków i innych materiałów pozostawionych podczas rozbiórki lub budowy grobu, w tym również ziemi i gruzu (pkt 4), wprowadzania zwierząt, z wyjątkiem psa przewodnika (pkt 5), samowolnego ustawiania ławek, płotków, ogrodzeń, elementów betonowych itp. w alejkach, przejściach oraz przy grobach (pkt 6). Natomiast w § 2 ust. 2 zakazał, bez zezwolenia zarządcy: wykonania prac ziemnych, kamieniarskich i budowlanych (pkt 1), przeprowadzania ceremonii pogrzebowych i ekshumacji (pkt 2), sadzenia drzew lub krzewów oraz ich usuwania (pkt 3), ustawiania ławek, płotów, ogrodzeń itp. (pkt 4), wjazdu samochodów i innych pojazdów (pkt 5), prowadzenia działalności gospodarczej (pkt 7).

Sąd wskazuje, że zakaz zakłócania ciszy, porządku, powagi miejsca (§ 2 ust. 1 pkt 1 Regulaminu) został uregulowany w art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 z późn. zm.), dalej jako: KW.

W zakresie zakazów zawartych w § 2 ust. 1 pkt 2, wskazać należy, że zakaz niszczenia zieleni został uregulowany w art. 144 § 1 KW. Jeżeli chodzi o zakaz niszczenia urządzeń cmentarnych oraz nagrobków, to kwestie te zostały uregulowane w art. 124 KW, jak również w art. 288 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.), który określa odpowiedzialność za zniszczenie mienia ruchomego.

Z kolei zakaz zaśmieciania i pozostawiania odpadów poza miejscami do tego przeznaczonymi (§ 2 ust. 1 pkt 3 Regulaminu), jak również stanowiący uszczegółowienie tego zapisu zakaz pozostawiania elementów zdemontowanych pomników, nagrobków i innych materiałów pozostawionych podczas rozbiórki lub budowy grobu, w tym również ziemi i gruzu (§ 2 ust. 1 pkt 4 Regulaminu), mają swoją ustawową regulację w art. 144 § 1 i art. 145 § 1 KW.

Jeśli zaś chodzi o zakaz wprowadzania zwierząt (§ 2 ust. 1 pkt 5 Regulaminu) to zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.), 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 (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 września 2018 r., sygn. akt II SA/Go 533/18).

W zakresie zakazu samowolnego ustawiania ławek, płotków, ogrodzeń, elementów betonowych itp. w alejkach, przejściach oraz przy grobach (§ 2 ust. 1 pkt 6 Regulaminu) 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 konsekwencji Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska przekroczyła określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. granice przyznanego jej władztwa stanowienia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w zakresie zapisów § 2 ust. 1 Regulaminu. Wprowadzone w nich zakazy zostały już bowiem uregulowane w obowiązujących przepisach ustawowych, a ich ponowne określenie w Regulaminie stanowi niedopuszczalne wkraczanie w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy i przez niego już uregulowaną. Treść postanowień Regulaminu we wskazanym zakresie nie stanowi uzupełnienia przepisów ustawnych co do ustalenia zasad prawidłowego postępowania w granicach ustawowych zakazów.

Uzasadniony okazał się także zarzut dotyczący powtórzenia w § 6 ust. 9 Regulaminu § 13 ust. 1 i ust. 2 cytowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków, jak również zarzut dotyczący § 1 ust. 7 Regulaminu, w zakresie w jakim wskazuje, iż cmentarze komunalne są miejscem pochówku zmarłych bez względu na ich narodowość, wyznanie, światopogląd i pochodzenie społeczne. Stanowi on w rzeczywistości powielenie uregulowania wynikającego z art. 8 i art. 11 ust. 4b i art. 11 ust. 9 ustawy o cmentarzach. Z przepisów tych wynika, że pochówek jest uzależniony wyłącznie od okazania karty zgonu i że niedopuszczalna jest odmowa przyjęcia zwłok do pochowania ze względu na wskazane w § 1 ust. 7 Regulaminu cechy.

Skoro regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, nie mogą więc ich zastępować. Niedopuszczalne jest więc – na co Sąd zwracał już uwagę – dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 1018/16).

Sąd nie dopatrył się natomiast istotnego naruszenia prawa w zakwestionowanym przez Prokuratora § 1 ust. 9 Regulaminu, w którym uchwałodawca dopuścił korzystanie z cmentarza codziennie, jak również § 8 ust. 2 Regulaminu, w którym określił z kolei zasadnicze terminy i godziny uroczystości pogrzebowych i pochówków oraz możliwe odstępstwa od tych terminów. Przepisy te – zdaniem Sądu – wpisują się w zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ponieważ określają kiedy z obiektu tego mogą korzystać adresaci Regulaminu, jak również w jakim czasie (dni i godzin) możliwe jest dokonywanie czynności pochówku. I choć zapisy te mają charakter mieszany, czyli także informacyjny, służą jednak także wyrażaniu norm prawnych, reguł zachowania ich adresatów.

W tym stanie rzeczy Sąd stwierdził nieważności zakwestionowanego przez Prokuratora załączniki nr 1 do uchwały w części na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., jak w punkcie I wyroku.

W pozostałym zakresie Sąd oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a. (punkt II wyroku).