



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 listopada 2023 r.

Poz. 6248

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 994/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Andrzej Nikiforów
Sędzia WSA Kamila Paszowska – Wojnar
Asesor WSA Anna Kuczyńska – Szczytkowska
(sprawozdawca)

po rozpoznaniu w Wydziale III w dniu 20 czerwca 2023 r.
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżonowie
na § 3, § 7 ust. 1, § 8 ust. 3, § 9 ust. 1 i 5, i § 10 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały Rady
Miejskiej Bielawy
z dnia 26 stycznia 2022 r. nr LII/464/2022
w przedmiocie przyjęcia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bielawie

stwierdza nieważność § 3, § 7 ust. 1, § 8 ust. 3, § 9 ust. 1 i 5, i § 10 ust. 2 i 3
załącznika do zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Skargą z dnia 30 listopada 2022 r., wniesioną na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2021, poz. 66) w zw. z art. 8 § 1 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2021, poz. 2325 ze zm.) Prokurator Rejonowy w Dzierżoniowie (dalej: skarżący, Prokurator) zaskarżył regulacje § 3, § 7 ust. 1, § 8 ust. 3, § 9 ust. 1 i 5 i § 10 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały Rady Miejskiej Bielawy (dalej: Rada Miejska) z dnia 26 stycznia 2022 r., nr LII/464/2022 w sprawie przyjęcia Regulaminu Cmentarza Komunalnego. Skarżący wniosł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w zaskarżonym zakresie, zarzucając jej regulacjom istotne naruszenie:

1. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020 poz. 713, dalej: „u.s.g.”) w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. 2020, poz. 1947), poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i określenie w § 3 załącznika do uchwały nr LII/464/2022 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 26 stycznia 2022 r. „Regulamin Cmentarza Komunalnego”, że „cmentarzem zarządza Administrator wybrany przez Gminę”; w § 7 ust. 1, § 8 ust. 3, § 9 ust. 1 i 5 i § 10 ust. 2 i 3, poprzez określenie zakresu działania administratora, powierzonych zadań i obowiązków administratora;

2. art. 15 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych polegającego na przekroczeniu granic upoważnienia ustawowego wyrażonego w tym przepisie poprzez wprowadzenie w sposób nieuprawniony w § 9 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Cmentarza Komunalnego obowiązku uzyskania pisemnego zezwolenia od administratora cmentarza na wykonanie ekshumacji.

W ocenie Prokuratora, wskazane paragrafy załącznika do uchwały w sposób istotny naruszają wskazane przez niego przepisy ustaw i rozporządzenia.

W odpowiedzi na skargę Gmina Bielawa (dalej: Gmina) wniosła o umorzenie postępowania. Wskazała, że uznaje wniosek skarżącego o stwierdzenie nieważności poszczególnych zapisów załącznika do uchwały za uzasadniony. Podała, że na sesji w dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Miejska Bielawy podjęła uchwałę nr LXVI/576/2022 w sprawie przyjęcia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bielawie uwzględniając wszystkie zarzuty skarżącego. Uchwałą tą uchylono uchwałę nr LII/464/2022. Dodatkowo organ wskazał, że wyraża zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym bez udziału stron.

W piśmie z 17 lutego 2023 r. Prokurator oświadczył, że podtrzymuje skargę i wskazał, że utrata mocy obowiązywania aktu prawa miejscowego nie stanowi jednocześnie przesłanki umorzenia postępowania. Skarżący wniosł o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 259 ze zm.), dalej p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji nie naruszyły przepisów prawa materialnego bądź przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć wpływ na wynik sprawy.

Oceniana uchwała Rady Miejskiej stanowi akt prawa miejscowego. W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich 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 dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.), dalej 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.

Ponadto, zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (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 § 137 rozporządzenia wskazano, 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.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnosnie do aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednakże nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1 albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 u.s.g.). Argumentując a contrario do treści art. 91 ust. 4 u.s.g., stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde istotne naruszenie prawa uchwałą lub zarządzeniem organu gminy oznacza ich 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). W literaturze wypracowano pogląd, aprobowany w orzecnictwie sądowoadministracyjnym, 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 orzecnictwa NSA i poglądów doktryny”, Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

W sprawie, jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały wskazano m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g, zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jak wynika z wypracowanych na tle omawianej problematyki poglądów judykatury, użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., aczkolwiek regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane stricte z przepisami porządkowymi

(por. wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., I OSK 252/09, CBOSA). Ustanawiając w oparciu o ww. przepis akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., IV SA/GI 847/14, CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na okoliczności rozpoznawanej sprawy należy podzielić zarzuty skargi dotyczące wkroczenia przez Radę Miejską w kompetencje organu wykonawczego poprzez wskazanie w § 3 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, że cmentarzem zarządza administrator wybrany przez Gminę. Taki zapis wkracza w materię już odmiennie uregulowaną w ustawie, tj. w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem, to do zadań wójta (burmistrza, prezydenta) jako organu wykonawczego gminy należy m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym. Według natomiast art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. 2020 r., poz. 1947 ze zm.), dalej ustawa o cmentarzach, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzenie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. W świetle przytoczonych przepisów należy więc uznać, że to do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) należy decyzja, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji (por. wyrok WSA w Gorzowie z 28 marca 2018 r., II SA/Go 97/18, wyrok WSA w Łodzi z 7 grudnia 2021 r., II SA/Łd 706/21, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA).

W następstwie powyższego należy wskazać, że w sposób istotny naruszają prawo również te zapisy Regulaminu, w których mowa jest o administratorze, przynależnych administratorowi uprawnieniach i dokonywanych przez niego czynnościach, a także o czynnościach użytkowników cmentarza zdeterminowanych zgodą (zezwoeniem) administratora cmentarza lub obowiązkiem powiadomienia go o nich. Chodzi tu o zakwestionowane przez Prokuratora zapisy: § 7 ust. 1, § 8 ust. 3, § 9 ust. 1 i 5, § 10 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały (Regulaminu). Zgodnie z § 7 ust. 1 Regulaminu administrator prowadzi papierową i komputerową księgę osób pochowanych na cmentarzu, księgę grobów i miejsc zarezerwowanych oraz alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu. W myśl § 8 ust. 3 Regulaminu prawidłowe skoordynowanie ceremonii pogrzebowych i przyjmowanie zwłok należy do zadań administratora. W § 9 ust. 1 Regulaminu zawarto zapis, zgodnie z którym uzyskanie pisemnego zezwolenia od administratora cmentarza wymagają następujące czynności: 1) postawianie pomnika, 2) wykonanie ekshumacji, 3) wjazd pojazdu samochodowego na teren cmentarza, za wyjątkiem wjazdu samochodów: ze zwłokami, służb porządkowych, 4) wykonywanie alejek, przejść między grobami. W § 9 ust. 5 Regulaminu wskazano, że administrator uprawniony jest do kontroli zgodności realizowanych prac z zezwoleniem oraz postanowieniem niniejszego regulaminu. Stosownie do § 10 ust. 2 Regulaminu opłaty za korzystanie z cmentarza wnoszone są do administratora, zgodnie z cennikiem, wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza Miasta i ogłoszonym na tablicy informacyjnej cmentarza, a także dostępnym u administratora oraz na stronie internetowej Urzędu Miejskiego. W myśl § 10 ust. 3 Regulaminu zmiana dysponenta grobu lub miejsca zarezerwowanego może nastąpić po przedstawieniu administratorowi pisemnego oświadczenia dysponenta grobu.

Jak słusznie wskazał Prokurator, jedynym podmiotem uprawnionym nie tylko do wyznaczenia administratora cmentarza, ale także określenia jego konkretnych uprawnień i zakresu działań - jest wójt gminy (burmistrz, prezydent). Kwestii tych nie może regulować rada gminy co nastąpiło w zaskarżonej uchwale. Taka delegacja nie wynika zarówno z ustawy o cmentarzach, jak i ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodzić należy się z Prokuratorem, że § 9 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały narusza także art. 15 ustawy o cmentarzach. Zgodnie z art. 15 ust. 1 tej ustawy ekshumacja zwłok i szczątków może być dokonana: 1) na umotywowaną prośbę osób uprawnionych do pochowania zwłok za zezwoleniem właściwego inspektora sanitarnego; 2) na zarządzenie prokuratora lub sądu; 3) na podstawie decyzji właściwego inspektora sanitarnego w razie zajęcia terenu cmentarza na inny cel. Wedle natomiast ust. 2 tego artykułu w przypadkach wymienionych w ust. 1 pkt 3 zwłoki i szczątki powinny być pochowane na nowo w innym miejscu.

W przypadkach wywłaszczenia terenu cmentarnego koszt ekshumacji i przeniesienia ponosi nabywca terenu. Z kolei ust 3 ww. artykułu stanowi, że zwłoki osób zmarłych na choroby zakaźne, których wykaz ustala minister właściwy do spraw zdrowia, nie mogą być ekshumowane w przypadkach przewidzianych w ust. 1 pkt 1, przed upływem 2 lat od dnia zgonu. W § 9 ust. 1 pkt 2 regulaminu postanowiono, że wykonanie ekshumacji wymaga uprzedniego uzyskania pisemnego zezwolenia od administratora cmentarza, a więc zapis ten nakłada na podmioty uprawnione do przeprowadzenia ekshumacji uprzedniego zezwolenia administratora cmentarza na wykonanie tej czynności. Zgodzić należy się w tym zakresie z Prokuratorem, że Rada Miejska nie tylko nie ma prawa regulowania zakresu czynności użytkowników cmentarza zdeterminowanych zgodą (zezwoeniem) administratora cmentarza, ale także nie jest uprawniona do nakładania dodatkowych obowiązków w zakresie przeprowadzenia ekshumacji niż wynikają z przepisów ustawy o cmentarzach. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu i nie może ich modyfikować.

Konsekwencją wyjścia w omówionym zakresie poza upoważnienie ustawowe jest konieczność uznania za istotnie naruszające prawo oraz stwierdzenia nieważności następujących postanowień załącznika do uchwały: § 3, § 7 ust. 1, § 8 ust. 3, § 9 ust. 1 i 5 i § 10 ust. 2 i 3.

Odnosząc się do zawartego w odpowiedzi na skargę wniosku o umorzenie postępowania, stwierdzić należy, że podjęcie przez Radę Miejską uchwały uwzględniającej zarzuty Prokuratora i uchylającej zaskarżoną uchwałę nie oznacza, że postępowanie w sprawie, w której wniesiono o stwierdzenie nieważności poszczególnych zapisów załącznika do uchwały, jest bezprzedmiotowe. Uchylenie uchwały po wniesieniu skargi nie czyni postępowania zainicjowanego taką skargą bezprzedmiotowym z uwagi na odmiennność skutków związanych z uchyleniem i stwierdzeniem nieważności uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały następuje ze względu na wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść do obrotu prawnego. W takiej sytuacji przez stwierdzenie nieważności aktu następuje jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą wsteczną - *ex tunc*, co powoduje, że dany akt czy też jego część nie wywołuje skutków prawnych od chwili jego podjęcia. Takiego skutku nie wywiera natomiast uchylenie kwestionowanej uchwały z dniem wejścia w życie uchwały uchylającej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wielokrotnie wskazywano, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała mogła być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (zob. w tej materii m.in.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 4 sierpnia 2005 r.; sygn. akt OSK 1290/04; z dnia 27 września 2007 r.; sygn. akt II OSK 1046/07 oraz z dnia 4 listopada 2010 r.; sygn. akt II OSK 1783/10; CBOSA). W rozpatrywanym przypadku nie można wykluczyć, że w oparciu o zapisy zawarte w zaskarżonej uchwale mogły być podejmowane określone czynności, w tym te ukierunkowane na wywołanie określonych skutków prawnych. Mając powyższe na względzie podkreślenia wymaga, że dla czynności prawnych podjętych na podstawie zaskarżonej uchwały istotne znaczenie mogą mieć skutki stwierdzenia jej nieważności, a nie skutki wynikające z jej uchylenia. Tym samym Sąd stwierdził, że w sprawie nie zaistniała podstawa do umorzenia postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w związku z jego bezprzedmiotowością i dokonał merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, Sąd - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - orzekł, jak w sentencji wyroku.

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