

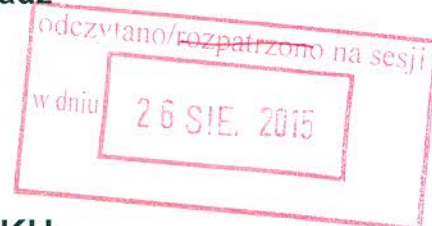
Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-101 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ IV
tel. (32) 238-98-30

Dnia 10 sierpnia 2015 r.
Sygn. akt IV SA/GI 1213/14

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Rada Miejska w Czeladzi
ul. Katowicka 45
41-250 Czeladź



DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 20 lipca 2015 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach doręcza – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 7 lipca 2015 r. wraz z uzasadnieniem.

SPRZĄDZONA
Magdalena Nowicka-Brzezniak

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu. Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).
2. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych lub rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (DZ.U. Nr 227, poz. 2245). Złożenie tego wniosku nie przerywa biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.
4. Urzędowe formularze, o których mowa w ust. 3 są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych oraz w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany.



ODPIŚ

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lipca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym :

Przewodniczący	Sędzia NSA Tadeusz Michalik
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Kalaga - Gajewska Sędzia WSA Beata Kozicka (spr.)
Protokolant	Monika Rał

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 lipca 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Czeladzi
z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr LXVIII/1016/2014
w przedmiocie uchwalenia regulaminu cmentarza komunalnego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części określonej w jej: § 2, § 3, § 4, § 8 ust. 2, § 10, § 11 w zakresie sformułowania „w biurze administratora cmentarza”, § 14 ust. 2, § 19 w zakresie sformułowania „i tablicy informacyjnej w biurze administratora cmentarza”, a także § 6 pkt 1, pkt 2, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 8, § 8 ust. 1, ust. 3, § 14 ust. 1, §16, § 17 oraz § 20, § 21, § 22, § 23, § 24, § 25, § 27, § 28, § 29, § 30, § 31, § 32, § 33, § 34, § 35, § 36, § 37, § 38, § 39, § 40.



Ne oryginał właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Magdalena Wójcik-Brzeźniak

Uzasadnienie

Wojewoda Śląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej przywoływanej jako „u.s.g.” lub „ustawa”) oraz art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej także „P.p.s.a.”) pismem z dnia 18 listopada 2014 r., wniósł skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem uchwały Nr LXVIII/1016/2014 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego na terenie gminy miejskiej Czeladź w części określonej w jej:

- 1) § 2 – 4, § 8 ust. 2, § 10, § 11 w zakresie wyrazów: „w biurze administratora cmentarza”, § 14 ust. 2, § 19 w zakresie wyrazów: „i tablicy informacyjnej w biurze administratora cmentarza”, § 20–24 i § 27 – 29 i § 31 – 34 Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Czeladzi (przy ul. Wojkowickiej, stanowiącego załącznik do uchwały, dalej: „Regulamin”), jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687 z późn. zm., dalej: „ustawa o cmentarzach”);
- 2) § 6 pkt 1 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 32 Konstytucji RP;
- 3) § 6 pkt 2 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. ustawy z dnia 26 października 1996 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 z późn. zm.);
- 4) § 6 pkt 5 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 124 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 482, dalej: „K.w.” lub „Kodeks wykroczeń”);
- 5) § 6 pkt 6 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 144 Kodeksu wykroczeń;
- 6) § 6 pkt 7 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 145 Kodeksu wykroczeń;
- 7) § 6 pkt 8 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 60³ § 1 Kodeksu wykroczeń;

8) § 8 ust. 1, § 38 i 39 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z § 25 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej: „rozporządzenie” oraz art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.,

9) § 8 ust. 3 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych i art. 2 ust. 1 tej ustawy,

10) § 14 ust. 1, § 16, 17 Regulaminu jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 121, dalej: „K.c.”, „Kodeks cywilny”;

11) § 25, § 30 i § 40 Regulaminu jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;

12) § 27 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, art. 2 Konstytucji RP oraz art. 140 Kodeksu cywilnego;

13) § 35 – 37, jako niezgodnych z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236).

W argumentach skargi organ nadzoru na wstępie podał, że podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., zgodnie z którym – jak zacytował – organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu, na co zwrócił uwagę, przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. Podkreślił, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu tej władzy oparte były na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego wskazał, że organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem

poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (por. postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005. nr 3, poz. 29). Oznacza to, jak wyjaśnił, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (tak: B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). Jednocześnie zaznaczył, że w doktrynie podkreśla się, iż „w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej” – tak: B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzeciński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997. s. 121 a także por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 583/13 (wszystkie przywołane orzeczenia sądów administracyjnych publikowane są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W ocenie organu nadzoru zaskarżona uchwała zawiera szereg postanowień wykraczających poza przyznane radzie gminy upoważnienie, bądź dotyczących materii uregulowanej przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Odnosząc się do stwierdzonych wadliwości wskazał, że w § 2 i § 3 Regulaminu Rada postanowiła, że: „cmentarzem zarządza administrator, którego biuro znajduje się na terenie Cmentarza. Dane o administratorze cmentarza (nazwa, adres firmy, telefon, godziny urzędowania) winny być umieszczone w widocznym miejscu na terenie cmentarza”. Regulacje te na co zwrócił uwagę, „nie tylko wykraczają poza zakres upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, ale jednocześnie stoją w sprzeczności z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach”, zgodnie z którym utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Przepis ten nie upoważnia rady gminy do przekazywania ustawowo określonych

uprawnień burmistrza innym podmiotom, w tym również jednostkom organizacyjnym gminy. O tym, kto faktycznie będzie wykonywał czynności z zakresu zarządu cmentarzem komunalnym, ostatecznie decyduje burmistrz wykonując przedmiotową uchwałę. Do jego właściwości będzie należało ewentualne powierzenie zarządu cmentarzem innym podmiotom. Jednocześnie wskazał, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92 podkreślił w tezie pierwszej, iż: „rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej”.

W tym stanie rzeczy, za niezgodne przywołanymi przepisami – w jego opinii – należy uznać także postanowienia zawarte w: § 4, § 8 ust. 2, § 10 oraz § 11 Regulaminu w zakresie wyrazów: „w biurze administratora cmentarza”, § 14 ust. 2, § 19 Regulaminu w zakresie wyrazów: „i tablicy informacyjnej w biurze administratora cmentarza”, §§ 20 – 24 i § 27 Regulaminu. W każdym bowiem z tych przepisów, czynności tam wskazane związane są z administratorem cmentarza.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Czeladzi wyżej wskazanymi regulacjami wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jednocześnie naruszając uprawnienia burmistrza do utrzymania i zarządzania cmentarzem komunalnym wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

W dalszej kolejności organ nadzoru podniósł, że regulacja § 27 Regulaminu i użyte w nim w sformułowania: „niewłaściwie usytuowanych lub rażąco nieestetycznych (uszkodzonych)” powodują niejasność i nieprecyzyjność uchwały. Wskazał, że z art. 2 Konstytucji RP wywodzona jest zasada przyzwoitej legislacji, którą powinny kierować się również organy jednostek samorządu terytorialnego. Z zasady tej wynika również reguła określoności prawa – przepisy stanowione przez organy władzy publicznej muszą być formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swojego działania. Tymczasem jego zdaniem statut Miasta Czeladź nie realizuje w pełni upoważnienia ustawowego zawartego w art. 37a ustawy, zatem uniemożliwia adresatom norm w niej zawartych jednoznaczne określenie praw (i obowiązków), jakich mogliby na jej podstawie dochodzić. Ponadto § 27 Regulaminu godzi także w uprawnienia

właścicielskie wynikające z art. 140 Kodeksu cywilnego, regulującego te uprawnienia w zakresie swobodnego rozporządzania i korzystania z rzeczy.

Następnie Wojewoda Śląski zaznaczył, że w rozdziale 4 Regulaminu dotyczącym zasad wykonywania usług kamieniarskich i budowlanych (§§ 28 – 34) Rada określiła m.in. jakie czynności wymagają zgłoszenia i pisemnego zezwolenia administratora (§ 28), po spełnieniu jakich warunków (tj. dokonaniu opłat) możliwe jest uzyskanie zezwolenia (§ 29), co powinno zawierać zgłoszenie robót (§ 30) kwestie związane z przekazaniem terenu budowy oraz dokonaniu odbioru robót (§§ 31 – 33) oraz określiła przypadki, w których Administrator może odmówić wydania zezwolenia (§ 34). W jego ocenie regulacje te stanowią istotne naruszenie prawa, gdyż czynności tam wskazane związane są z Administratorem, a więc podmiotem, któremu wbrew art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych powierzono zarządzanie cmentarzem, oraz uregulowane są w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także kwestia uzyskania pisemnego zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów po dokonaniu wymaganych opłat naliczonych przez administratora, zgodnie z obowiązującym zarządzeniem Burmistrza Miasta Czeladź (§ 28 ust. 1 pkt 6 w zw. z § 29 Regulaminu). W ocenie organu nadzoru, powyższa kwestia w zakresie dotycząca zarówno uprawnionego do wydania zezwolenia podmiotu, jak również i stawek opłat została bowiem uregulowana w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.). Zaakcentował, że regulację Regulaminu należy traktować jako nieuprawnioną modyfikację przepisów powszechnie obowiązujących.

Ponadto, w ocenie nadzoru, przepis regulaminu dotyczący wymogu zgłoszenia i uzyskania pisemnego zezwolenia administratora na przenoszenie i wnoszenie z cmentarza nagrobków i ich elementów oraz innych elementów cmentarza (§ 28 ust. 1 pkt 4 Regulaminu) narusza uprawnienia właścicielskie w zakresie swobodnego rozporządzania i korzystania z rzeczy, tj. art. 140 Kodeksu cywilnego. Z kolei, na co zwrócił uwagę, kwestia dotycząca wykonywania robót budowlanych, jak również dotycząca przekazania terenu budowy oraz dokonania odbioru robót jest uregulowana w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały zauważył, że w § 14 ust. 1 i § 16 oraz § 17 Regulaminu Rada postanowiła, iż miejsca pochówku nie mogą być

przedmiotem obrotu, jak również określiła kwestie związane z rezerwacją miejsca, m.in. zobowiązując podmioty do oznakowania tych miejsc tabliczką i wybudowania piwniczki oraz określiła warunki rezygnacji z miejsca wolnego. Dodatkowo w § 22 Regulaminu, Rada postanowiła iż w przypadku ekshumacji, opiekunowi grobu zwraca się procentową część wniesionej opłaty pomniejszonej o należność za każdy rozpoczęty rok kalendarzowy użytkowania grobu. Regulacje te jego zdaniem wykraczają poza zakres delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy i jednocześnie naruszają art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w akcie określającym zasady i tryb korzystania z cmentarza komunalnego nie może regulować kwestii dotyczących uprawnień stron stosunku cywilnoprawnego. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo zaznaczył, że w § 24 i § 25 Regulaminu Rada postanowiła do których obowiązków należy m.in. utrzymanie w należyтым stanie kaplicy, wolnych kwater grzebalnych, alejek oraz przestrzeni między grobami i zarezerwowanych miejsc. Tym samym Rada określiła krąg osób, które mają uprawnienie czy też obowiązek do dokonania pewnych czynności. Zdaniem organu nadzoru regulacjami tymi Rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, który daje radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie zaś ścisłego ustalenia kręgu osób, którym organ stanowiący gminy daje określone w uchwale uprawnienia lub narzuca określone obowiązki.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do określenia przez Radę Miejską w Czeladzi załączników do regulaminu (§ 40 Regulaminu) w postaci:

- a) schematu postępowania przy zgłoszeniu pochówku lub usługi budowlanej – zał. nr 1,
- b) zezwolenia/protokołu przekazania terenu – zał. nr 2,
- c) protokołu odbioru – zał. nr 3.

Uzasadniając wyrażone stanowisko uwypuklił, że powszechnie obowiązujące normy określone w drodze uchwał powinny kompleksowo i precyzyjnie odzwierciedlać delegację ustawową. Przytoczona powyżej regulacja, zdaniem organu nadzoru, wykracza poza delegację wynikającą z art. 40 ust. 2 pkt 4 uprawniającą do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a w konsekwencji stanowi istotne naruszenie prawa.

Zwrócił także uwagę, że w § 6 ust. 1 Regulaminu zakazano przebywania na terenie cmentarza osobom w stanie nietrzeźwym. W ocenie organu nadzoru regulacja ta stoi w sprzeczności z art. 32 Konstytucji RP, który stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada równości wobec prawa „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (m.in. orzeczenie K 3/89, OTK 1989, cz. I, poz. 5; orzeczenie K 17/95, OTK 1995, nr 3, poz. 18. s. 177; wyrok K 7/98 OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96, s. 505; wyrok K 10/00, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 298; wyrok SK 10/02, OTK–A 2003, nr 5, poz. 41). Ocena zgodności z zasadą równości wymaga ustalenia, czy jest możliwe wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej, która uzasadniałaby wyróżnienie określonej grupy podmiotów z ogółu.

Podsumowując ten wywód podkreślił, że przedmiotowy obiekt jest miejscem powszechnie dostępnym, stąd ograniczenie możliwości przebywania na jego terenie osobom w stanie nietrzeźwym należy uznać za niedopuszczalne, w przypadku, gdy osoby te nie naruszają powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Za przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy uznał także ustanowienie zakazów związanych z wnoszeniem i spożywaniem napojów alkoholowych na terenie cmentarza (§ 6 ust. 1 Regulaminu). Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały szczegółowo w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustawa ta, na co zwrócił uwagę, wprowadziła upoważnia radę gminy do ustanowienia, na podstawie art. 14 ust. 6, czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w nie wymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, lecz wprowadzanie tego rodzaju zakazów nie może następować w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też – stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa – akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami

normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy. Na poparcie wyrażonego stanowiska przytoczył: wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/LU 882/02, publ. Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53, a także wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10).

Zaakcentował, że w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane, jako przypadki istotnego naruszenia prawa. Na poparcie wyrażonego stanowiska przytoczył wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt IISAWR 300/11. W jego ocenie Rada Miejska w Czeladzi w Regulaminie umieściła szereg postanowień stanowiących powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację.

Zdaniem organu nadzoru za sprzeczną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 6 pkt 5 Regulaminu, dotyczącą zakazu niszczenia grobów i pomników albowiem czyn ten jest penalizowany w art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń. Podobnie za niezasadne uznał wprowadzenie przepisem § 6 pkt 6 Regulaminu zakazu samodzielnego wysadzania i usuwania drzew oraz krzewów, niszczenia rabat, zrywania kwiatów gdyż przepisy art. 124 § 1 oraz art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń uznają za wykroczenie zachowanie polegające na niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy oraz niszczeniu lub uszkodzeniu roślinności na terenach przeznaczonych do użytku publicznego (art. 144 § 1 K.w.). Wobec tego, regulacje przedmiotowej uchwały w zakresie w jakim dotyczą niszczenia lub uszkodzenia roślinności stanowiącej mienie publiczne uznał za sprzeczne z prawem. Wykroczeniem jest również, zgodnie z art. 145 Kodeksu wykroczeń zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności, tym samym umieszczony w § 6 pkt 7 Regulaminu zakaz rzucania śmieci i ich składowania poza miejscami wyznaczonymi uznał za niedopuszczalny. Analogicznie

ocenił zakaz prowadzenia działalności handlowej zawarty w § 6 pkt 8 Regulaminu podnosząc, że kwestia ta uregulowana jest w art. 60³ § 1 Kodeksu wykroczeń.

Kolejne zastrzeżenia organ nadzoru wyraził odnośnie regulacji zawartej w § 8 ust. 3 Regulaminu z uwagi na powtórzenie w niej i *de facto* modyfikację przepisu art. 8 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie, z którym „przyjęcie zwłok do pochowania na cmentarz następuje po przedstawieniu dokumentów określonych w art. 11 ust. 5 i 9”. Stwierdził, że z uwagi na powtórzenie przepisów zawartych w ustawach, zakwestionowane regulacje prawne istotnie naruszają prawo. Przywołując wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IVSA/GI 391/12 wskazał, że stanowisko organu nadzoru, znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Ponadto, podkreślił, iż z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Zasady poprawnej legislacji odnoszą się zarówno do przestrzegania właściwego trybu stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, jak i zasad ich redagowania. Jako źródło powszechnie obowiązującego prawa akt prawa miejscowego zawierać powinien przepisy prawa zawierające normy powszechne, generalne, abstrakcyjne, a więc „zdaniokształtne” wypowiedzi językowe o charakterze normotwórczym. Przy formułowaniu postanowień aktów prawa miejscowego organy jednostek samorządu terytorialnego winny mieć na względzie zasady techniki prawodawczej ustanowione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie. Rozporządzenie to określa m.in. elementy budowy aktów prawnych, jak i reguły odnoszące się do sposobu formułowania przepisów prawa materialnego. Zgodnie z § 14 Załącznika do tego rozporządzenia, który to przepis – na zasadzie § 143 Załącznika do rozporządzenia – znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stanowionych przez radę gminy – uchwała zawiera: tytuł, przepisy merytoryczne, przepisy o wejściu uchwały w życie, przepisy przejściowe i dostosowujące, przepisy uchylające, przepisy o wejściu uchwały w życie oraz przepisy o wygaśnięciu mocy obowiązującej uchwały (przepisy końcowe).

Nadto, co do formy przepisów prawa materialnego, § 25 Załącznika do rozporządzenia formułuje nakaz, by możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywały one kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy).

Za naruszenie reguł poprawnego prawotwórstwa uznał zawarte w przedmiotowej uchwale zdania niemające charakteru normotwórczego, powtórzenia bądź modyfikacje przepisów wyższego rzędu.

W kwestionowanych przepisach uchwały, jak zaznaczył, znajdują się wypowiedzi pozbawione charakteru normatywnego, takie jak: § 8 ust. 1 Regulaminu w brzmieniu: „Na terenie cmentarza znajduje się kaplica”, § 38 Regulaminu w brzmieniu: „Naruszenie postanowień niniejszego regulaminu wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia podlegają karze przewidzianej w Kodeksie karnym, Kodeksie wykroczeń lub Ustawie z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, § 39 Regulaminu stanowiącego, że w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy ustawy o cmentarzach oraz stosownych aktów wykonawczych.

Wypowiedzi tego rodzaju, jak stwierdził, nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, gdyż nie odpowiadają one regułom stanowienia prawa. W opinii organu nadzoru postanowienia te nie mieszczą się w dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dlatego też nie sposób uznać je za zasady czy też tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto, organ nadzoru podkreślił, iż regulacja zamieszczona w § 39 Regulaminu stanowi naruszenie konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, z uwagi na fakt, iż przewiduje „pierwszeństwo” uchwały nad ustawą.

W ocenie organu nadzoru w zakresie upoważnienia ustawowego przewidzianego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mieszczą się również wprowadzone rozdziałem 5 Regulaminu (§§ 35 – 37) unormowania dotyczące opłat za poszczególne usługi komunalne. Pojęcie „zasady i tryb korzystania” z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie obejmuje bowiem określenia zasad odpłatności za ich korzystanie. Co więcej – jak argumentował – do unormowania materii dotyczącej zasad i sposobu ustalania opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego możliwym jest wskazanie bezpośredniej podstawy prawnej, którą – w jego cenie – niewątpliwie stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej upoważniający organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej) do stanowienia o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei, na mocy art. 4 ust. 2 tej ustawy powyższe uprawnienia organy stanowiące jednostek samorządu

terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Treść przytoczonych regulacji prawnych wskazuje na przyznanie ogólnej kompetencji w tym zakresie, przepisy te, jak dalej wskazywał organ nadzoru, nie stanowią jednakże podstawy do wydania aktu prawa miejscowego.

W jego opinii regulacje rozdziału 5 Regulaminu, w zakresie w jakim odnoszą się do wydanego przez Burmistrza Miasta Czeladź zarządzenia w sprawie opłat, mają jedynie charakter informacyjny, tj. nie zawierają żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy, jak zostało to wyżej wskazane.

W świetle ujawnionych wadliwości organ nadzoru wywiódł, że uchwałę Nr LXVIII/1016/2014 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego na terenie gminy miejskiej Czeladź w wyżej wskazanym zakresie, należy uznać za sprzeczną z prawem, co w jego ocenie czyni wniesienie skargi w pełni zasadnym.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Czeladzi (dalej: Rada) wniosła o jej nieuwzględnienie prezentuje odmienne stanowisko w przedmiocie niezgodności niektórych zapisów uchwalonego regulaminu cmentarza komunalnego w Czeladzi. W ocenie Rady użyte w regulaminie sformułowania, które Wojewoda Śląski uznaje za niezgodne z prawem nie modyfikują przepisów innych ustaw ani nie prowadzą do ich interpretacji niezgodnej z intencjami ustawodawcy. Zaznaczyła, że treść art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, nie przyznaje wójtom kompetencji do stanowienia przepisów w zakresie regulaminów cmentarzy komunalny, wobec czego uprawnienie takie przysługuje radzie. Rada mając na uwadze, iż ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie reguluje w jakikolwiek sposób zasad funkcjonowania cmentarzy komunalnych jako miejsc o szczególnym charakterze zobligowana była do określenia zasad korzystania z niego. W przekonaniu Rady treść regulaminu sprzyja czytelności przyjętych rozwiązań, i nie ingeruje w treść innych regulacji ustawowych.

Autor skargi nie zgodził się z zarzutem przekroczenia delegacji ustawowej wskazując, że wszystkie wskazane przez organ nadzoru naruszenia dotyczące ujęcia w regulaminie zapisów mających odpowiednik w innych ustawach są „jedynie przypomnieniem dla użytkowników cmentarza komunalnego funkcjonujących w obrocie prawnym nakazów i zakazów dotyczących zachowań uregulowanych w stosownych ustawach”. Wyraził przy tym pogląd, że „(...) Anachroniczna już ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 1959 roku dając gminom prawo tworzenia cmentarzy, a tym samym pełne nad nimi władztwo, nie wyposażyła ich jednocześnie

w instrumenty dotyczące sposobu oraz zasad ich funkcjonowania. Brak również regulacji dot. wymagań i zasad korzystania z cmentarzy przez zainteresowanych użytkowników jako miejscem o szczególnym charakterze”.

W ocenie Rady, tworząc regulamin funkcjonowania cmentarza komunalnego nie naruszyła ona przepisów prawa zakwestionowanych w skardze przez Wojewodę Śląskiego, a – jak określiła – „wręcz przeciwnie zapewniła poczucie bezpieczeństwa dla użytkowników cmentarza”.

Na zakończenie autor skargi zaznaczył, iż „poprzednio funkcjonujące regulaminy cmentarza komunalnego w Czeladzi wprowadzane przez Radę Miejską posiadały w swej treści podobne zapisy tylko mniej rozbudowane a mimo to, iż zgodnie z obowiązującym prawem były przedkładane Wojewodzie w celach nadzorczych nie znalazł on podstaw kwestionowania ich zapisów jako niezgodnych z konstytucją, ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych, kodeksem wykroczeń, ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, kodeksem cywilnym czy ustawą o gospodarce komunalnej”.

Tym samym, jak wskazano powyżej, Rada Miejska w Czeladzi wniosła o oddalenie skargi Wojewody Śląskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały

wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, może je tylko zaskarżyć do sądu administracyjnego. Z uwagi na to, że w rozpatrywanej sprawie upłynął 30-dniowy ustawowy termin, organ nadzoru zaskarżył uchwałę do Sądu.

Zgodnie z art. 94 ustawy o samorządzie gminnym, 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 (ust.1). Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem (ust. 2).

W tym miejscu podkreślić należy także, że zgodnie z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. warunkiem skutecznego zaskarżenia uchwały organu samorządu gminnego jest stwierdzenie istotnego naruszenia prawa. Z kolei stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Ustawodawca wprowadzając sankcję nieważności jako następstwa naruszenia przepisu prawa nie określił rodzaju tego naruszenia. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń. Przykładowo, w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku

podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podejmowania uchwał. Chodzi zatem o istotne naruszenia prawa aby móc zastosować ten radykalny środek nadzoru. W sprawie musi zostać więc ustalone w sposób nie budzący wątpliwości istnienie sprzeczności badanej uchwały z przepisami prawa.

Stosownie natomiast do art. 94 Konstytucji RP stanowiącego, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa – Ustrojodawca zatem po części reguluje bezpośrednio tryb prawodawczy, po części zaś odsyła do ustawy zwykłej, którą jest ustawa o samorządzie gminnym.

Przystępując do szczegółowych rozważań w pierwszej kolejności wskazać należy, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. W myśl z kolei art. 40 ust. 2 przywołanej ustawy bezpośrednio na jej podstawie organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Szczególną, odrębną w stosunku do wyliczonych w art. 40 ust. 2 pkt 1–4 ustawy aktów prawa miejscowego kategorię stanowią przepisy porządkowe, które stosownie do art. 40 ust. 3 rada gminy także może wydawać jednak jedynie wówczas gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a nadto jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Z mocy zaś ust. 4 cytowanego artykułu przepisy porządkowe, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Zaskarżona uchwała w sprawie w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarza komunalnego w Czeladzi wskazuje, iż jej podstawę prawną stanowi min. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W konsekwencji formułując stanowiące załączniki do niej organ stanowiący uprawniony był do uregulowania w

nich zasad i trybu korzystania z cmentarzy, niewątpliwie bowiem, jak wynika z akt sprawy, należą one do kategorii gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Niemniej jednak podkreślenia wymaga, że wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 uchwała stosownie do przywołanej wyżej treści norm nie może zawierać przepisów porządkowych (ich wydanie wymagałoby bowiem przyjęcia innej podstawy prawnej), nie może także przewidywać kar albowiem uprawnienie do ich wprowadzenia ograniczone zostało przez ustawodawcę wyłącznie do trybu wydawania przez radę gminy przepisów porządkowych.

Zasadnie strona skarżąca stwierdza, że przedmiotem zakwestionowanej uchwały objęto zakres uregulowany już aktem rangi ustawowej, czyli Kodeksem wykroczeń wprowadzającym m.in. odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, między innymi, niszczy lub uszkadza roślinność albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu oraz zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec (art. 145 K.w.). Przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 jest ustanowienie przez prawodawcę lokalnego zakazów związanych z wnoszeniem i spożywaniem napojów alkoholowych na terenie cmentarza (§ 6 ust. 1 Regulaminu). Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały szczegółowo w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustawa ta, na co zasadnie zwrócił uwagę organ nadzoru, upoważnia radę gminy do ustanowienia, na podstawie art. 14 ust. 6, czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, lecz wprowadzanie tego rodzaju zakazów nie może następować w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy stanowiąc prawo, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, nie może wykraczać podjętymi regulacjami poza zakres ustawowego upoważnienia, czy naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Bezsparnie uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa.

Zdaniem składu orzekającego rację ma organu nadzoru, że za sprzeczną z prawem należy uznać także regulację zawartą w § 6 pkt 5 Regulaminu, dot. zakazu niszczenia grobów i pomników, gdyż czyn ten jest penalizowany art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń. Podobnie za sprzeczne z prawem uznać należy normy ustanowione w § 6 pkt 6 Regulaminu w zakresie zakazu samodzielnego wysadzania i usuwania drzew oraz krzewów, niszczenia rabat, zrywania kwiatów wszak przepisy art. 124 § 1 oraz art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń uznają za wykroczenie zachowanie polegające na niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy oraz niszczeniu lub uszkodzeniu roślinności na terenach przeznaczonych do użytku publicznego (art. 144 § 1 K.w.). Toteż regulacje w zakresie w jakim dotyczą niszczenia lub uszkodzenia roślinności stanowiącej mienie publiczne uznać należy za sprzeczne z prawem. Wykroczeniem jest także, zgodnie z art. 145 Kodeksu wykroczeń zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności, tym samym umieszczony w § 6 pkt 7 Regulaminu zakaz rzucania śmieci i ich składowania poza miejscami wyznaczonymi także jest nieprawidłowy. Analogicznie należy ocenić zakaz prowadzenia działalności handlowej zawarty w § 6 pkt 8 albowiem kwestia ta uregulowana jest w art. 60³ § 1 Kodeksu wykroczeń.

Resumując wskazać wypada, iż Sąd podziela podniesione przez stronę skarżącą tezy dotyczące niedopuszczalności dokonywania powtórzeń unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SAWr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r.). Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie – por. § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie – Zasad techniki prawodawczej. 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. Przeto też 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. Niewątpliwym przy tym jest, że choć rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z cmentarzy gminnych, zawierające nakazy i zakazy określonego zachowania się osób to normy te, w przypadku wydania ich na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie mogą stanowić przepisów porządkowych zagrożonych w uchwale sankcjami przewidzianymi w kodeksie wykroczeń.

W tożsamym kierunku ocenić należy § 8 ust. 3 Regulaminu gdyż jest powtórzeniem i modyfikacją art. 8 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie, z którym „przyjęcie zwłok do pochowania na cmentarz następuje po przedstawieniu dokumentów określonych w art. 11 ust. 5 i 9”. Z uwagi na powtórzenie przepisów zawartych w ustawach, zakwestionowane regulacje prawne istotnie naruszają prawo.

Nadto w kwestionowanych przepisach uchwały, jak także zasadnie ocenił organ nadzoru, znajdują się wypowiedzi pozbawione charakteru normatywnego, takie jak: § 8 ust. 1 Regulaminu w brzmieniu: „Na terenie cmentarza znajduje się kaplica”, czy § 38 Regulaminu w brzmieniu: „Naruszenie postanowień niniejszego regulaminu wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia podlegają karze przewidzianej w Kodeksie karnym, Kodeksie wykroczeń lub Ustawie z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, § 39 Regulaminu stanowiącego, że w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy ustawy o cmentarzach oraz stosownych aktów wykonawczych. Rację ma organ nadzoru, że wypowiedzi tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, gdyż nie odpowiadają one regułom stanowienia prawa. Postanowienia te nie mieszczą się w dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż nie sposób uznać je za zasady czy też tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto regulacja zamieszczona w § 39 Regulaminu stanowi naruszenie konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, z uwagi na fakt, iż przewiduje „pierwszeństwo” uchwały nad ustawą. W zakresie upoważnienia ustawowego przewidzianego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mieszczą się również postanowienia zawarte w rozdziale 5 Regulaminu (§§ 35– 37) dotyczące opłat za poszczególne usługi komunalne. Pojęcie „zasady i tryb korzystania” z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie obejmuje

bowiem określenia zasad odpłatności za ich korzystanie. Zasadnie motywował organ nadzoru tę część zakwestionowanej uchwały, że do unormowania materii dotyczącej zasad i sposobu ustalania opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego możliwym jest wskazanie bezpośredniej podstawy prawnej, którą stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej upoważniający organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej) do stanowienia o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei, na mocy art. 4 ust. 2 tej ustawy powyższe uprawnienia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Treść przytoczonych regulacji prawnych wskazuje na przyznanie ogólnej kompetencji w tym zakresie, przepisy te, jak dalej wskazywał organ nadzoru, nie stanowią jednakże podstawy do wydania aktu prawa miejscowego.

Dodać do tego należy, iż słusznie organ nadzoru wskazał, że z naruszeniem Konstytucyjnych zasad równości w § 6 ust. 1 Regulaminu zakazano przebywania na terenie cmentarza osobom w stanie nietrzeźwym. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa – jak stanowi orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które to trafnie przywołał organ – polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (m.in. orzeczenie K 3/89, OTK 1989, cz. I, poz. 5; orzeczenie K 17/95, OTK 1995, nr 3, poz. 18. s. 177; wyrok K 7/98 OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96, s. 505; wyrok K 10/00, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 298; wyrok SK 10/02, OTK–A 2003, nr 5, poz. 41). Ocena zgodności z zasadą równości wymaga ustalenia, czy jest możliwe wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej, która uzasadniałaby wyróżnienie określonej grupy podmiotów z ogółu.

Bez wątplenia przedmiotowy obiekt jest miejscem powszechnie dostępnym, dlatego też ograniczenie możliwości przebywania na jego terenie osobom przestrzegającym ładu i porządku publicznego aczkolwiek w stanie nietrzeźwym należy uznać za niedopuszczalne i godzące poczucie sprawiedliwości społecznej i równości.

Stąd też zachodziła konieczność stwierdzenia nieważności przepisów wspomnianego regulaminu w przywołanych powyżej jednostkach redakcyjnych, jako istotnie naruszających obowiązujące, a przytoczone powyżej przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Niewątpliwie – jak już wyżej wspomniano – formułując w uchwale regulamin korzystania z cmentarza należącego do Gminy, organ stanowiący uprawniony był do uregulowania w nim zasad i trybu korzystania z tego obiektu. Teren taki niewątpliwie należy bowiem do kategorii gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie może też budzić wątpliwości, iż użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do tego rodzaju terenu 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 ustawy o samorządzie gminy. Odnosząc poczynione uwagi do kontrolowanej uchwały Rady Miejskiej wskazać należy, iż w § 2 i § 3 Regulaminu Rada postanowiła, że: „cmentarzem zarządza administrator, którego biuro znajduje się na terenie Cmentarza. Dane o administratorze cmentarza (nazwa, adres firmy, telefon, godziny urzędowania) winny być umieszczone w widocznym miejscu na terenie cmentarza”. Regulacje te na co słusznie zwrócił uwagę organ nadzoru, „nie tylko wykraczają poza zakres upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, ale jednocześnie stoją w sprzeczności z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach, zgodnie z którym utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Przepis ten nie upoważnia rady gminy do przekazywania ustawowo określonych uprawnień burmistrza innym podmiotom, w tym również jednostkom organizacyjnym gminy. Dlatego też o tym kto będzie wykonywał czynności z zakresu zarządu cmentarzem komunalnym, ostatecznie decyduje burmistrz wykonując przedmiotową uchwałę. To do jego i tylko jego właściwości należy ewentualne powierzenie zarządu cmentarzem innym podmiotom.

Sąd w pełni podziela stanowisko Wojewody Śląskiego, że za niezgodne przywołanymi przepisami należy uznać także postanowienia zawarte w: § 4, § 8 ust. 2, § 10 oraz § 11 Regulaminu w zakresie wyrazów: „w biurze administratora cmentarza”, § 14 ust. 2, § 19 Regulaminu w zakresie wyrazów: „i tablicy informacyjnej w biurze administratora cmentarza”, §§ 20 – 24 i § 27 Regulaminu. W każdym bowiem z tych przepisów, czynności tam wskazane związane są z administratorem cmentarza. Rada Miejska w Czeladzi wskazanymi regulacjami wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4

ustawy, do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jednocześnie naruszając uprawnienia burmistrza do utrzymania i zarządzania cmentarzem komunalnym wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Podobnie wyeliminowania z obrotu prawnego wymaga regulacja § 27 Regulaminu w zakresie użytego w nim sformułowania: „niewłaściwie usytuowanych lub rażąco nieestetycznych (uszkodzonych)”, albowiem powoduje ona niejasność i nieprecyzyjność uchwały gdyż nie realizuje w pełni upoważnienia ustawowego zawartego w art. 37a ustawy, co uniemożliwia adresatom norm w niej zawartych jednoznaczne określenie praw (i obowiązków), jakich mogliby na jej podstawie dochodzić. Zasadnie też zakwestionował organ nadzoru § 27 Regulaminu jako godzący w uprawnienia właścicielskie wynikające z art. 140 Kodeksu cywilnego, regulującego te uprawnienia w zakresie swobodnego rozporządzania i korzystania z rzeczy.

Analogicznie ocenić należy regulacje zawarte w rozdziale 4 Regulaminu w zakresie unormowania zasad wykonywania usług kamieniarskich i budowlanych (§§ 28 – 34). Rada określiła m.in. jakie czynności wymagają zgłoszenia i pisemnego zezwolenia administratora (§ 28), po spełnieniu jakich warunków (tj. dokonaniu opłat) możliwe jest uzyskanie zezwolenia (§ 29), co powinno zawierać zgłoszenie robót (§ 30) kwestie związane z przekazaniem terenu budowy oraz dokonaniu odbioru robót (§§ 31 – 33) oraz określiła przypadki, w których Administrator może odmówić wydania zezwolenia (§ 34). Tymczasem czynności te związane są z Administratorem, a więc podmiotem, któremu wbrew art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych powierzono zarządzanie cmentarzem, oraz uregulowane są w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Jednakowoż za sprzeczne z prawem uznać należy postanowienia § 28 ust. 1 pkt 6 w zw. z § 29 Regulaminu normujące uzyskanie pisemnego zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów po dokonaniu wymaganych opłat naliczonych przez administratora, zgodnie z obowiązującym zarządzeniem Burmistrza Miasta Czeladź. Kwestia ta, na co zasadnie zwrócił uwagę organ nadzoru, w zakresie zarówno uprawnionego do wydania zezwolenia podmiotu, jak również i stawek opłat została uregulowana w ustawie o ochronie przyrody.

Ponadto regulacje dotyczące wymogu zgłoszenia i uzyskania pisemnego zezwolenia administratora na przenoszenie i wynoszenie z cmentarza nagrobków i ich elementów oraz innych elementów cmentarza (§ 28 ust. 1 pkt 4 Regulaminu)

naruszają uprawnienia właścicielskie w zakresie swobodnego rozporządzania i korzystania z rzeczy zgodnie z art. 140 Kodeksu cywilnego. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że kwestia dotycząca wykonywania robót budowlanych i przekazania terenu budowy oraz dokonania odbioru robót jest uregulowana w ustawie Prawo budowlane.

Równocześnie, analogicznie jak powyżej, ocenić należy postanowienia § 14 ust. 1, § 16, 17 Regulaminu stanowiące, iż miejsca pochówku nie mogą być przedmiotem obrotu, jak również określające kwestie związane z rezerwacją miejsca, m.in. zobowiązując podmioty do oznakowania tych miejsc tabliczką i wybudowania piwniczki oraz warunki rezygnacji z miejsca wolnego. Przy tym także § 22 Regulaminu, mocą którego Rada postanowiła, iż w przypadku ekshumacji, opiekunowi grobu zwraca się procentową część wniesionej opłaty pomniejszonej o należność za każdy rozpoczęty rok kalendarzowy użytkowania grobu. Regulacje te wykraczają poza zakres delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy i jednocześnie naruszają art. 3531 Kodeksu cywilnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w akcie określającym zasady i tryb korzystania z cmentarza komunalnego nie może regulować kwestii dotyczących uprawnień stron stosunku cywilnoprawnego.

Dodatkowo nieprawidłowo w § 24 i § 25 Regulaminu Rada postanowiła do których obowiązków należy m.in. utrzymanie w należyłym stanie kaplicy, wolnych kwater grzebalnych, alejek oraz przestrzeni między grobami i zarezerwowanych miejsc. Określając krąg osób, które mają uprawnienie czy też obowiązek do dokonania pewnych czynności organ stanowiący przekroczył zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, który daje mu kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie zaś ścisłego ustalenia kręgu osób, którym organ ten daje określone w uchwale uprawnienia lub obowiązki. Brak jest także podstaw do określenia przez Radę Miejską w Czeladzi załączników do regulaminu (§ 40 Regulaminu) w postaci: schematu postępowania przy zgłoszeniu pochówku lub usługi budowlanej – zał. nr 1, zezwolenia/protokołu przekazania terenu – zał. nr 2 czy protokołu odbioru – zał. nr 3. Powszechnie obowiązujące normy określane w drodze uchwał powinny kompleksowo i precyzyjnie odzwierciedlać delegację ustawową. I tym razem należy przyznać rację organowi nadzoru, że wskazana regulacja wykracza poza delegację wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 uprawniającą do

uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części, jak orzeczono w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECCJALISTA
Magdalena Nowacka-Brzeźniak