

PROJEKT
U C H W A Ł A Nr/22
RADY MIEJSKIEJ W ZŁOTYM STOKU
z dnia 2022 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich wraz z odpowiedzią na skargę.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) Rada Miejska w Złotym Stoku uchwala co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich na uchwałę Nr XXI/165/2020 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Złotym Stoku wraz z odpowiedzią na skargę uwzględniającą jej zarzuty.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę o której mowa w § 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się Burmistrza Złotego Stoku do przekazania skargi, o której mowa w § 1 wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu oraz reprezentowania Rady Miejskiej w Złotym Stoku przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu z prawem do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Miejskiej w Złotym Stoku.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Złotego Stoku.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2021 r. do Urzędu Miejskiego w Złotym Stoku wpłynęła skierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skarga Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich sygn. akt PR Pa 25.2021 na uchwałę Nr XXI/165/2020 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Złotym Stoku.

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich w przedmiotowej skardze wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części poprzez wyeliminowanie przepisów uregulowanych w § 6 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 8, 9 uchwały. Zaskarżonej uchwale zarzucono, iż została wydana z istotnym naruszeniem prawa tj.

- art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej „Konstytucja RP”), art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020.713 tj. z dnia 2020.04.21., zwanej dalej „u.s.g.”) oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 6 ust. 1 pkt 3 Uchwały zakazu przebywania na terenie cmentarza osób w stanie nietrzeźwym,

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

- art.7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 6 ust. 1 pkt 4 Uchwały zakazu zaśmiecania terenu cmentarza, w tym wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego,

- art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 6 pkt 5 Uchwały zakazu niszczenia na terenie cmentarza nagrobków, zieleni oraz urządzeń i infrastruktury cmentarza, w sytuacji gdy

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

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

Powyższa uchwała została przekazana do nadzoru prawnego Wojewody Dolnośląskiego, który nie stwierdził aby skarżona uchwała naruszała przepisy prawa.

Rada Miejska w Złotym Stoku dokonała analizy skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich na przedmiotową uchwałę i uznała za zasadne zarzuty podniesione w skardze, mając na uwadze stanowisko wypracowane w tym zakresie w orzecznictwie sądowo - administracyjnym.

Zgodnie z art. 54 § 2 ww. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w przypadku wpływu skargi na dany akt, właściwy organ zobowiązany jest do jej przekazania wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu ul. Świętego Mikołaja 78-79
50-126 Wrocław**

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich
Al. Niepodległości 2
57-200 Ząbkowice Śląskie

Strona przeciwna: Rada Miejska w Złotym Stoku
Rynek 22
57-250 Złoty Stok

Odpowiedź na skargę

wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich z 20 grudnia 2021 r. /data wpływu do Urzędu Miejskiego w Złotym Stoku: 21 grudnia 2021 r./ w sprawie sygn. akt PR Pa 25.2021 na uchwałę Nr XXI/165/2020 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Złotym Stoku.

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), Burmistrz Złotego Stoku przekazuje skargę wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich sygn. akt PR Pa 25.2021 na uchwałę Nr XXI/165/2020 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Złotym Stoku wraz z aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę.

Rada Miejska w Złotym Stoku po zapoznaniu się z zarzutami podniesionymi w skardze uwzględnia je w całości oraz wnosi o:

1. odstąpienie od obciążania organu kosztami postępowania;
2. przeprowadzenie sprawy w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 p.p.s.a.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Złotym Stoku 17 grudnia 2020 r. uchwaliła Regulamin Cmentarza Komunalnego w Złotym Stoku (uchwała Nr XXI/165/2020).

Na wymienioną uchwałę Rady Miejskiej w Złotym Stoku wniósł skargę Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich. Uchwale tej zarzucił istotne naruszenie prawa materialnego, a mianowicie:

- art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej „Konstytucja RP”), art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020.713 tj. z dnia 2020.04.21., zwanej dalej „u.s.g.”) oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 6 ust. 1 pkt 3 Uchwały zakazu przebywania na terenie cmentarza osób w stanie nietrzeźwym,

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

- art.7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegające na nałożeniu w § 6 ust. 1 pkt 4 Uchwały zakazu zaśmiecania terenu cmentarza, w tym wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego,

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

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

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

W związku z powyższym na podstawie art. 147 § 1 ppsa, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części, poprzez wyeliminowanie przepisów uregulowanych w § 6 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 8 i 9 uchwały.

Dokonując analizy skargi Prokuratora Rejonowego w Zabkowicach Śląskich na przedmiotową uchwałę i uznać należy za zasadne zarzuty podniesione w skardze, mając na uwadze stanowisko wypracowane w tym zakresie w orzecznictwie sądowo- administracyjnym.

Wskazać w tym miejscu trzeba na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 30 stycznia 2020r. sygn. akt IV SA/Po 783/19, w którym Sąd stanął na stanowisku, że: „Delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie upoważnia do formułowania w regulaminach cmentarzy zapisów zakazujących przebywania dzieci poniżej 7 lat, bez opieki osoby dorosłej, zakazu wyrzucania śmieci czy też niszczenia zieleni”.

W uzasadnieniu tegoż wyrok Sąd wskazał: „Ustanawiając akt prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej 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" (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 22/18, CBOSA). Sąd podziela w pełni stanowisko wyrażone w orzecznictwie, że przez "zasady i tryb korzystania" z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należy rozumieć stosunek adresatów do nich celem zagwarantowania racjonalnego korzystania dla nieoznaczonej grupy destynatariuszy. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. wskazuje jedynie upoważnienie dla Rady do określenia "zasad i trybu korzystania". Nie jest więc kompetentna do regulowania aspektów nieobjętych tą normą kompetencyjną. "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. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować' (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Go 932/17, CBOSA). Sąd podkreśla, że stosunek destynatariuszy do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, który jawi się w "zasadach i trybie korzystania" nie obejmuje zachowań, które ograniczają wolności jednostki, regulują sposób korzystania z tych wolności. Z tego względu, regulowanie kwestii takich jak zakaz wstępu osób z psami, przebywanie na cmentarzu dzieci do lat 7 bez opieki czy wreszcie zakaz wyrzucania śmieci czy też niszczenia zieleni stanowi naruszenie przepisów rangi ustawowej - art. 20a u.r.o.n., art. 144 oraz art. 145 k.w.

"Delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie upoważnia do formułowania w regulaminach cmentarzy zapisów zakazujących przebywania dzieci poniżej 7 lat, bez opieki osoby dorosłej. Ograniczenie bowiem prawa do przebywania w miejscach publicznych, jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji ustawowego upoważnienia" (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 650/17, CBOSA).

Przytoczony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skłania do wniosku, że uchwała rady gminy nie może jeszcze raz regulować tego, co jest przedmiotem normowania w obowiązującej ustawie, gdyż narusza to hierarchię aktów prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17, CBOSA)".

Dodatkowo, zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie, m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 5 marca 2013 r. sygn. I SA/Łd 1069/12 przyjął, że wyrok stwierdzający nieważność uchwały jest jedyną możliwością wyeliminowania skutków, jakie akt ten wywołał w okresie od daty wejścia w życie do daty jego uchylenia. Wyrok taki wywiera bowiem skutek prawny z mocą od dnia podjęcia uchwały (ex tunc). Natomiast radzie gminy nie przysługuje kompetencja do stwierdzenia nieważności

własnego aktu, więc możliwość skorzystania z instytucji autokontroli, określonej przepisem art. 54 § 3 p.p.s.a. jest tym samym wyłączona. Podobnie w tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. II OSK 1046/07 stwierdzając, że rada gminy nie posiada możliwości stwierdzenia nieważności swojej uchwały, jak również stwierdzenia jej niezgodności z prawem.

Mając powyższe na względzie, bacząc na specyfikę niniejszej sprawy, wnoszę o odstąpienie od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania na rzecz skarżącego. Wskazuję, że stosownie do art. 206 p.p.s.a. „Sąd może w uzasadnionych przypadkach odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w całości lub w części (...)”.

W tym stanie rzeczy, wnoszę i wywodzę jak na wstępie.

Załączniki:

1. Odpis skargi wniesionej przez Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śl. sygn. akt PR Pa 25.2021 na uchwałę Nr XXI/165/2020 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Złotym Stoku
2. Uchwała Nr..... Rady Miejskiej w Złotym Stoku w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śl. wraz z odpowiedzią na skargę.
3. Uchwała Nr XXI/165/2020 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Złotym Stoku