

**RADA MIEJSKA
W LUBINIE**

**UCHWAŁA NR LIII/386/23
RADY MIEJSKIEJ w LUBINIE
z dnia 19 grudnia 2023 r.**

**w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz udzielenia
odpowiedzi na skargę**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), w związku z art. 54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, z późn. zm.)

uchwała się, co następuje:

§ 1

1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę Prokuratora Rejonowego w Lubinie z dnia 30 listopada 2023 r., Sygn. akt 4333-11.Pa.24.2022 na uchwałę nr XXX/276/17 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Lubinie.
2. Udziela się odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego w Lubinie datowaną na dzień 30 listopada 2023 r., która doręczona została dnia 04.12.2023 r., na uchwałę nr XXX/276/17 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Lubinie.
3. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.
4. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Lubina.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miejskiej

Bogusława Potocka

Uzasadnienie

1. Rada Miejska w Lubinie podjęła w dniu 1 sierpnia 2017 r. uchwałę nr XXX/276/17 w sprawie przyjęcia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Lubinie.
2. W dniu 4 grudnia 2023 r. wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Lubinie na w/w uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie.
3. Zgodnie z art. 54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) organ, którego działalność jest przedmiotem skargi, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.
4. Z uwagi na powyższe, podjęcie niniejszej uchwały jest niezbędne w celu wypełnienia obowiązku nałożonego na organ gminy w/w ustawą.

Załącznik do uchwały
Rady Miejskiej w Lubinie nr LIII/386/23
z dnia 19 grudnia 2023 r.

Lubin, dnia 12 grudnia 2023 r.

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

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Lubinie
ul. Wrocławska 1
59-300 Lubin

Organ skarżony: 1. Gmina Miejska Lubin - Rada Miejska w Lubinie
ul. Kilińskiego 10
59-300 Lubin

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 z późn. zm.) **przekazuję skargę Prokuratora Rejonowego w Lubinie** z dnia 30 listopada 2023 r., znak 4333-11.Pa.24.2022 na uchwałę nr XXX/276/17 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 01 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Lubinie, doręczoną w dniu 04 grudnia 2023 r., **wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.**

Zgodnie z art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Rada Miejska w Lubinie wnosi o:

1. oddalenie skargi w całości,
2. zasądzenie na rzecz Organu skarżonego kosztów postępowania według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi jest uchwała nr XXX/276/17 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 01 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Lubinie.

Prokurator Rejonowy w Lubinie wniósł w dniu 04 grudnia 2023 r. skargę na Uchwałę XXX/276/2017 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 01 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Lubinie, stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały w części dotyczącej § 1,2 3,6,8 ust. 2,3,5, § 21,23 ust. 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11, § 24, § 25 ust. 2, § 27 ust. 2, § 28 ust. 1,2,3, § 29, zarzucając zaskarżonej uchwale istotne naruszenie prawa.

Po pierwsze Skarżony organ wskazuje na brak formalny skargi w postaci błędnego oznaczenia strony- Organu skarżonego. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej: ppsa, Rada Miejska w Lubinie ma zdolność sądową. Natomiast stosownie do art. 54 § 1 skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu którego działanie jest przedmiotem skargi.

Po drugie należy zaznaczyć, że Prokurator wprawdzie formalnie wskazał, że zaskarża Uchwałę "w części dotyczącej § 1,2 3,6,8 ust. 2,3,5, § 21,23 ust. 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11, § 24, § 25 ust. 2, § 27 ust. 2, § 28 ust. 1,2,3, § 29", ale podniesione następnie przezeń zarzuty skargi (pkt od 1 do 11) już nie odnoszą się do całego wyżej wskazanego zakresu, a dotyczą § 5, § 8 ust. 3 i 5, § 28 ust. 1, 2, 3, § 23 ust. 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, § 30. Jednak Skarżony organ z ostrożności odniesie się do wszystkich zakwestionowanych w skardze zapisów Regulaminu Cmentarzy Komunalnych.

W ocenie Skarżonego organu zarzuty Prokuratora Rejonowego w Lubinie do Regulaminu Cmentarzy Komunalnych są niezasadne, a przedmiotowa skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

A to z następujących powodów.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, dzieląc ugruntowany w piśmiennictwie i judykaturze pogląd, że do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102; wyroki NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

Następnie podzielić należy pogląd prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych że na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), dalej: ustawa o samorządzie gminnym, rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zawierające zakazy określonego zachowania się osób. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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 ustawy o samorządzie gminnym.

Zakazy te nie mogą być jednak zagrożone sankcjami karnymi. Nie można także wykluczyć, że ustanowione w formie regulaminu korzystania z cmentarza zakazy mieć się mogą w dyspozycji czynu zakazanego i zagrożonego karą, w przepisach szeroko rozumianego prawa karnego (patrz: wyrok NSA z dnia 27 maja 1994 r., sygn. akt SA/Wr 470/94). Analizując zachowania, które rada gminy, poprzez uchwałę podjętą na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, uznała w § 23 za zakazane, pamiętać trzeba także o kompetencji gminy do takiego unormowania zasad korzystania z cmentarza jako należącego do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, aby został osiągnięty cel w postaci utrzymania cmentarza komunalnego i zarządzania nim. Jednocześnie

regulacje te nie powinny ograniczać w sposób nieuzasadniony korzystania osobom uprawnionym z prawa do grobu, a wszystkim osobom odwiedzającym dostępu do cmentarza (wyrok NSA z 14 września 2018 r., II OSK 2263/16). Użycie w regulaminie cmentarza zwrotu "zakazuje się", powinno być rozumiane jako wprowadzenie reguł dotyczących sposobu zachowania się podmiotów korzystających z cmentarza komunalnego. Zapis taki, o ile - jak ma to miejsce w niniejszej sprawie - nie wprowadza żadnych sankcji za naruszenie ustanowionych zakazów, a także żadnych przepisów karnych za ich złamanie, wbrew zarzutom skargi nie jest tożsamy z regulacją kodeksu wykroczeń i kodeksu karnego. Znaczenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej polega bowiem na tym, że adresuje się je do korzystających z tych obiektów lub urządzeń podmiotów, które winny się im podporządkować, gdyż w przeciwnym razie nie będą dopuszczone lub pozbawi się je możliwości korzystania z nich (Kotulski Mariusz, Akty prawa miejscowego jednostek samorządowych w nowych uregulowaniach ustrojowych. CASUS 1998/4/31, Paweł Chmielnicki, glosa do wyroku WSA w Opolu z 13 września 2011 r., II SA/Op 324/11, Gdańskie Studia Prawnicze - Przegląd Orzecznictwa 2012, nr 2).

1. Odnosząc się do zarzutu podniesionego przez Prokuratora Rejonowego w Lubinie w pkt 1 petitum skargi, tj. przekroczenia granic upoważnienia ustawowego poprzez „wprowadzenie do uchwały przepisów o charakterze informacyjnym a nie normatywnym” w § 1, § 5, § 8 ust. 3 i 5, § 28 ust. 1, 2, 3 uchwały oraz „określenie czasu otwarcia cmentarza oraz miejsca i czasu załatwiania spraw formalno-organizacyjnych, co nadało im status prawa miejscowego i spowodowało ogłoszenie w dzienniku urzędowym”, wskazuję, że w ocenie Skarżonego organu tak sformułowany zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Podkreślić należy, że przepis § 1 Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Lubinie, stanowiącego załącznik do Uchwały XXX/276/2017 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 01 sierpnia 2017 r., dalej: Regulamin, nie ma wyłącznie charakteru informacyjnego, ale także w powiązaniu i odniesieniu do zapisów § 2 i § 3 Regulaminu ukierunkowuje i identyfikuje cmentarze komunalne jako gminne obiekty użyteczności publicznej, co do których rada miejska ustaliła zasady i sposób korzystania. Zarówno zapisy § 1, jak i § 2 i § 3 Regulaminu z punktu widzenia adresatów tych przepisów, przez pryzmat informowania o strukturze własnościowej, lokalizacji czy charakterze definiują cmentarze jako obiekty użyteczności publicznej, do których odnoszą się ustalone zasady i tryb korzystania i są w ocenie Skarżonego organu istotne i konieczne.

Natomiast względem dalszego zarzutu dotyczącego § 1, § 5, § 8 ust. 3 i 5, § 28 ust. 1, 2, 3 i 5 Regulaminu wskazać należy, że określenie w kwestionowanych przepisach godzin otwarcia cmentarza oraz godzin i miejsca załatwiania spraw formalno-organizacyjnych, przechowywania dokumentacji niezasadnie nadało im status prawa miejscowego, Skarżony organ pragnie wskazać za Naczelnym Sądem Administracyjnym (wyrok z 14 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2263/16) - że niektóre unormowania, nawet z zakresu szeroko rozumianego zarządzania cmentarzem, jeśli dotyczą publicznego dostępu do cmentarza oraz realizacji indywidualnego prawa do grobu, powinny zostać ustanowione w formie powszechnie obowiązujących norm prawa miejscowego. Zapisy zawarte w § 1, § 5, § 8 ust. 3 i 5, § 28 ust. 1, 2, 3 Regulaminu zapewniają jednolite reguły dostępności do cmentarza komunalnego prowadzonego przez Gminę Miejską Lubin i stanowią gwarancję jednolitego rozstrzygnięcia bieżących spraw z zakresu kompetencji wykonawczych Prezydenta, które to rozstrzygnięcie mieści się w pojęciu zarządzania cmentarzem. Działający w miejscu i czasie określonym przez Uchwałę, Prezydent oraz wskazany przezeń zarządca Cmentarza są natomiast uprawnieni do podejmowania czynności o charakterze wykonawczym, w stosunku do Uchwały oraz o charakterze zarządzającym, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarza i chowaniu zmarłych. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z 2 marca 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1134/19 trafnie zauważył, że określenie, w jakich godzinach cmentarz jest otwarty dla odwiedzających oraz w jakich godzinach czynne jest biuro obsługi cmentarza, mieści się w zakresie zasad i trybu korzystania z obiektu, gdyż określa godziny, w jakich z tego obiektu mogą korzystać adresaci Regulaminu. Zamknięcie biura po określonych godzinach uniemożliwia korzystanie z niego, a przez to z cmentarza w zakresie załatwiania spraw pochówku, wykonywania nagrobków, nabywania miejsc pochówku itp. Określa więc prawa i obowiązki korzystających z tych obiektów. A te mogą być regulowane tylko w akcie prawa miejscowego, czyli w regulaminie uchwalonym

przez radę miasta. Prezydent miasta w ramach bieżącego zarządzania cmentarzem, o jakim mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ma zapewnić, by takie biuro funkcjonowało, było czynne w godzinach wyznaczonych w regulaminie, realizowało zadania w nim określone i załatwiała sprawy obywateli związane z tymi zadaniami.

Również zarzut względem § 24 Regulaminu jest niezasadny, bowiem przepis ten mieści się w kompetencji Rady do określania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

2. W odniesieniu do punktu 2 petitum skargi, tj. zarzutu „wprowadzenia zakazu zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej, tj. w art. 51 § 1 k.w.” niezbędnym jest podkreślenie, że zakwestionowany przez Prokuratora przepis § 23 ust. 2 Regulaminu nie ma cech istotnego naruszenia prawa. Brak jest podstaw do formułowania stanowiska, że kwestionowane postanowienie regulaminu stanowi sprzeczną z prawem ingerencję w przedmiot normowania przepisu art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.).

Wbrew twierdzeniom Skarżącego przepis § 23 ust. 2 Regulaminu nie stanowi ani powtórzenia, ani modyfikacji art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń, który stanowi, że „§ 1. Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzelenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.”

Przepis § 23 ust. 2 Regulaminu sankcjonuje zakaz zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca, w tym mycia samochodów. Powiązanie wskazanej sankcji prawa miejscowego z zachowaniami, które całkowicie lub częściowo zostały opisane jako czyny zabronione w ustawie Kodeks wykroczeń mieści się w ocenie Skarżonego organu w granicach ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Celem i zakresem regulacji prawa miejscowego jest zapewnienie nieprzerwanego i niezakłócanego powszechnego dostępu do korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Do osiągnięcia takiego zamierzenia często niewystarczające okazują się ustawowe regulacje dotyczące zasad odpowiedzialności za wykroczenia.

Regulacja § 23 ust. 2 Regulaminu nie stanowi powielenia zakazu określonego w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń należy bowiem w pełni podzielić stanowisko, zgodnie z którym "[s]pecyfika miejsca zadumy i powagi, jakim jest cmentarz wymaga dalej idącej ochrony przed zgiełkiem i hałasem. Stąd też w pełni uzasadniony jest wymóg zachowania ciszy, podczas gdy powołany wyżej przepis kodeksu wykroczeń zabrania jedynie hałasowania lub używania alarmu zakłócającego spójność lub porządek publiczny. Można zatem stwierdzić, że istnieją takie formy zakłócenia ciszy na cmentarzu, które nie podlegałyby odpowiedzialności za wykroczenie opisane w art. 51 § 1 k.w." (zob. wyrok WSA z 19 maja 2016 r., III SA/Gd 280/16, CBOSA). Nadto art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń nie obejmuje swoim zakresem wymogu zachowania "powagi miejsca" czy zakazu mycia samochodów wynikających z § 23 ust. 2 Regulaminu. Zakaz zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca, w tym mycia samochodów, stanowi może wiążące na zasadzie aktu prawa miejscowego dookreślenie/uzupełnienie Kodeksu wykroczeń przy stosowaniu jego przepisów, a więc przy ocenie zasadności pociągania do odpowiedzialności za krzyki, hałas, alarm, inny wybryk zakłócania spokoju lub porządku publicznego albo wywoływanie zgorzelenia w miejscu publicznym jakim jest cmentarz komunalny.

3. W odniesieniu do punktu 3 petitum skargi, tj. zarzutu naruszenia przepisów „poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 6 regulaminu zakazu ustawiania nagrobków i montażu płyt nagrobnych oraz dokonania nasadzeń drzew i krzewów, ustawiania płotków, ogrodzeń, ławek poza obrysem grobu, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym” także ten zarzut w ocenie Skarżonego organu jest niezasadny. Skarżący, co należy podkreślić nie wskazał jakie przepisy narusza regulacja § 23 ust. 6 Regulaminu. Ani przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ani przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków nie regulują tych kwestii. Nie ulega wątpliwości, że przepis § 23 ust. 6 Regulaminu mieści się w zakresie stanowienia "zasad i trybu korzystania" z obiektów użyteczności publicznej, zatem w ocenie Skarżonego organu nie wykracza poza 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.

Tożsamo należałoby się odnieść do zarzutu dotyczącego niezgodności z prawem § 23 ust. 7 Regulaminu, który nie został sformułowany w petitum skargi, jednak co do którego Skarżący wnosi o stwierdzenie nieważności.

4. W nawiązaniu do punktu 4 petitum skargi, tj. zarzutu naruszenia przepisów „poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 10 regulaminu zakazu niszczenia urządzeń cmentarnych nagrobków i zieleni znajdujących się na terenie cmentarza podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej tj. art. 144 § 1 i 2 kw bądź art. 124 § 1 kw lub art. 288 § 1 kk, w zależności od wartości zniszczonego mienia” wskazać należy, że także ten zarzut – ocenić należy jako niezasadny, między innymi z uwagi na niejednorodność zakresów porównywanych regulacji. Podzielić należy pogląd reprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych że na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zawierające zakazy określonego zachowania się osób. Zakazy te nie mogą być jednak zagrożone sankcjami karnymi. Nie można także wykluczyć, że ustanowione w formie regulaminu korzystania z cmentarza zakazy mieścić się mogą w dyspozycji czynu zakazanego i zagrożonego karą, w przepisach szeroko rozumianego prawa karnego (patrz: wyrok NSA z dnia 27 maja 1994 r., sygn. akt SA/Wr 470/94). Analizując zachowania, które rada gminy, poprzez uchwałę podjętą na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, uznała w § 23 za zakazane, pamiętać trzeba także o kompetencji gminy do takiego unormowania zasad korzystania z cmentarza jako należącego do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, aby został osiągnięty cel w postaci utrzymania cmentarza komunalnego i zarządzania nim. Jednocześnie regulacje te nie powinny ograniczać w sposób nieuzasadniony korzystania osobom uprawnionym z prawa do grobu, a wszystkim osobom odwiedzającym dostępu do cmentarza (wyrok NSA z 14 września 2018 r., II OSK 2263/16). Użycie w regulaminie cmentarza zwrotu "zakazuje się", powinno być rozumiane jako wprowadzenie reguł dotyczących sposobu zachowania się podmiotów korzystających z cmentarza komunalnego. Zapis taki, o ile - jak ma to miejsce w niniejszej sprawie - nie wprowadza żadnych sankcji za naruszenie ustanowionych zakazów, a także żadnych przepisów karnych za ich złamanie, wbrew zarzutom skargi nie jest tożsamy z regulacją kodeksu wykroczeń i kodeksu karnego. Znaczenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej polega bowiem na tym, że adresuje się je do korzystających z tych obiektów lub urządzeń podmiotów, które winny się im podporządkować, gdyż w przeciwnym razie nie będą dopuszczone lub pozbawi się je możliwości korzystania z nich (Kotulski Mariusz, Akty prawa miejscowego jednostek samorządowych w nowych uregulowaniach ustrojowych. CASUS 1998/4/31, Paweł Chmielnicki, glosa do wyroku WSA w Opolu z 13 września 2011 r., II SA/Op 324/11, Gdańskie Studia Prawnicze - Przegląd Orzecznictwa 2012, nr 2).

5. Odnosząc się do punktu 5 petitum skargi, tj. zarzutu naruszenia przepisów prawa „poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 9 regulaminu zakazu wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej tj. art. 145 kw” należy podkreślić uwagi zawarte w poprzednich punktach w zakresie nietożsamości uregulowań prawnokarnych z regulaminowymi. Bowiem przepis art. 145 Kodeksu wykroczeń penalizuje zaśmiecanie obszaru kolejowego lub miejsc dostępnych dla publiczności („art. 145 § 1. Kto zanieczyszcza lub zaśmieca obszar kolejowy lub miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych. § 2. Usiłowanie wykroczenia określonego w § 1 oraz podżeganie do niego i pomocnictwo są karalne. § 3. W razie popełnienia wykroczenia określonego w § 1 można orzec obowiązek przywrócenia do stanu poprzedniego.”) natomiast § 23 ust. 9 Regulaminu obejmuje swoją regulacją zakaz wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone. Nadto zapis regulaminu należy odczytywać jako nakaz wrzucania odpadów do pojemników przeznaczonych na odpady określonego rodzaju.

6. Nawiązując do punktu 6 petitum skargi, tj. zarzutu naruszenia przepisów prawa „poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 11 regulaminu zakazu wprowadzania zwierząt za wyjątkiem psów przewodników, podczas gdy materia ta winna zostać określona w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalonym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” . Skarżącemu być może chodzi o art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w myśl którego regulamin utrzymania czystości i porządku

na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. "obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku". Jednakże w kompetencjach rady gminy wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mieści się ustanowienie całkowitego zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny lub do określonych miejsc. Należy w tej kwestii zgodzić się z poglądami judykatury, że ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych oraz wykracza poza zakres ww. upoważnienia ustawowego (por. wyroki NSA: z 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/17; z 14 listopada 2017 r., II OSK 443/16, por. też wyroki WSA: z 12 grudnia 2013 r., IV SA/Po 784/13; z 22 stycznia 2014 r., IV SA/Po 792/13; z 6 czerwca 2014 r., II SA/Wr 153/14; z 17 marca 2015 r., II SA/Łd 1196/14, z 8 lipca 2015 r., II SA/Łd 404/15; z 22 stycznia 2020 r., II SA/Ke 1100/19; dostępne w CBOSA). Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do wniosku o dopuszczalności ustanowienia w regulaminie zakazu wprowadzania wszystkich zwierząt domowych do wszelkich miejsc użytku publicznego (terenów przeznaczonych do wspólnego użytku) - skoro taki zakaz niewątpliwie w najwyższym stopniu zapewniłby eliminację jakichkolwiek zagrożeń i uciążliwości dla ludzi oraz zanieczyszczeń pochodzących od zwierząt. Taki wniosek byłby jednak w sposób oczywisty nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym.

Mając na względzie powyższe w ocenie Skarżonego organu, za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu, należy wskazać, że w odniesieniu do gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej właściwe do ustanawiania tego rodzaju zakazów wstępu będą akty wydawane na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. wyrok WSA w Poznaniu z 9 października 2013 r., IV SA/Po 725/13).

7. W odniesieniu do punktu 7 petitum skargi, tj. zarzutu naruszenia przepisów prawa „poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 5 regulaminu zakazu prowadzenia działalności handlowej, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej tj. art. 60 § 1 kw” (przy czym Skarżącemu chodziło zapewne o art. 60³ § 1 Kodeksu wykroczeń) podkreślić należy, że podobnie jak w uwagach do poprzednich punktów skargi, uregulowania prawnokarne i regulaminowe na które powołuje się Skarżący nie są tożsame, zatem unormowanie zawarte w § 23 ust. 5 Regulaminu nie może być oceniane jako powtórzenie przepisu Kodeksu wykroczeń. Nadto, nie sposób nie zauważyć, że zakres regulacji regulaminowej jest zdecydowanie szerszy, bo dotyczy „działalności handlowej” a nie wyłącznie „prowadzenia sprzedaży”.

8. Nawiązując do punktu 8 petitum skargi, tj. zarzutu naruszenia przepisów prawa „poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 8 regulaminu zakazu ustawiania oraz wywieszania reklam, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym o randze ustawowej tj. art. 63a i 63b § 1 kw”, zarzut ten również ocenić należy jako niezasadny, a to z tych samych względów jak omówione powyżej zarzuty, czyli odmienności uregulowań w regulaminie i kodeksie wykroczeń, co nie może stanowić o powtórzeniu zapisów rangi ustawowej w akcie prawa miejscowego, a także z uwagi na odmienny charakter oraz funkcję obydwu uregulowań.

9. Odnosząc się do punktu 9 petitum skargi, tj. zarzutu naruszenia przepisów prawa „poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 4 regulaminu zakazu żebractwa, podczas gdy materia ta została uregulowana w innym akcie prawnym tj. art. 58 § 1 kw” wskazać należy, że analiza uregulowania prowadzi do wniosku, że zakres regulacji zawartej w regulaminie jest odmienny do zakresu regulacji zawartej w art. 58 Kodeksu wykroczeń, należy również przytoczyć, za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Kielcach, że warunkiem karalności zachowania opisanego w § 1 art. 58 Kodeksu wykroczeń jest to, aby sprawca nie miał środków egzystencji i jednocześnie nie był zdolny do pracy. W art. 58 § 2 k.w. brak jest tych znamion wykroczenia, ale pojawiają się dwa inne dotyczące zachowania się sprawcy (w sposób natarczywy lub oszukańczy). Znamiona te są natomiast prawnie irrelevantne na gruncie zaskarżonej przez prokuratora regulacji, gdyż zakazuje ona żebractwa w każdej postaci i bez względu na podmiotowe cechy sprawcy. Oznacza to znacznie rygorystyczniejszą regulację, uzasadnioną częściowo odmiennym przedmiotem ochrony oraz odmiennym charakterem regulacji zamieszczonej w regulaminie cmentarza, niż w Kodeksie wykroczeń. Dlatego nie można podzielić poglądu Skarżącego co do nielegalności przepisu § 23 ust. 4 Regulaminu, mającej wynikać z jednej strony z braku upoważnienia ustawowego do takiej regulacji (która

istnieje w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU), a z drugiej z rzekomego uregulowania zakazu żebractwa w kodeksie wykroczeń w sposób wyłączający dopuszczalność regulacji regulaminu (patrz wyrok z dnia 17 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 196/22).

10. W odniesieniu do punktu 10 petitum skargi, tj. zarzutu naruszenia przepisów prawa „poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 3 regulaminu „zakazu przebywania osób w stanie nietrzeźwości podczas gdy przepis ten nie upoważnia do wprowadzenia ograniczeń dostępu do cmentarza dla określonych osób, zaś użyte pojęcie «w stanie nietrzeźwości» jest pojęciem nieprecyzyjnym i nie zostało zdefiniowane, nie wiadomo czy chodzi o określoną zawartość alkoholu w organizmie czy też o widoczne objawy u danej osoby po spożyciu alkoholu” Skarżony organ wskazuje, że zarzut ten jest niezasadny, nie podzielając stanowiska Skarżącego o konieczności stwierdzenia nieważności przepisu § 23 ust. 3 Regulaminu. W ocenie Skarżonego organu brak jest podstaw do tego, aby takie postanowienie uznawać za przejaw naruszenia zasady równości poprzez ustanowienie dyskryminującego w życiu społecznym zakazu w rozumieniu art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) z uwagi na wyrażony w nim zakaz przebywania na terenie cmentarza osób nietrzeźwych.

Rozważany zakaz został ustanowiony z poszanowaniem art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 94 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym., a więc stanowi proporcjonalny/uzasadniony warunek dostępu do korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej, jakim jest cmentarz. Dostrzegać należy, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.) osoby w stanie nietrzeźwości, które swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym mogą zostać doprowadzone do izby wytrzeźwień lub placówki, podmiotu leczniczego albo do miejsca zamieszkania lub pobytu. Przepis § 23 ust. 3 w zw. z ust. 2 regulaminu stanowi spójne uregulowanie i prowadzi do jednoznacznych wniosków interpretacyjnych, że zakaz przebywania dotyczy osób w stanie upojenia alkoholowego. O tym czy zrealizowane zostały przesłanki aktualizujące taki zakaz rozstrzyga ocena "stanu w jakim znajduje się dana osoba", a zatem ocena zachowania danej osoby, a nie zawartość alkoholu we krwi. W konsekwencji o wadliwości kwestionowanego postanowienia nie mogą świadczyć brak definicji stanu nietrzeźwości, czy brak podstaw prawnych do badania stanu trzeźwości.

Nadto Skarżący zdaje się przypisywać Skarżonemu organowi w ramach § 23 ust. 3 regulaminu również zakaz spożywania alkoholu na terenie cmentarza, który to zakaz nie został wyartykułowany przez Radę Miejską w Lubinie i nie jest objęty kwestionowanym przepisem regulaminu.

Ponadto nie znajduje uzasadnienia w ocenie Skarżonego organu kwestionowanie przez Skarżącego zapisów § 20 i § 21 Regulaminu. Przepis ten formułuje upoważnienie dla Prezydenta do ustalania w drodze zarządzenia wysokości opłat za usługi świadczone na terenie cmentarza.

Podstawę prawną dla takiego scedowania przez radę gminy na rzecz organu wykonawczego gminy kompetencji do ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne stanowi przepis art. 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (w skrócie "u.g.k."). W ramach kompetencji, określonych w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej: ustawa o gospodarce komunalnej, Rada Miejska w Lubinie upoważniła Prezydenta Miasta Lubina do ustalenia, w drodze zarządzenia, rodzaju i wysokości opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i kolejne ustawy o gospodarce komunalnej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej oraz 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. Ustęp 1 pkt 2 przywołanego artykułu zawiera generalnie uprawnienie rady gminy do ustalania wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (do których zaliczyć należy również cmentarze). Stosownie natomiast do art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Tak też stwierdzić

należy, że przepis ten jest zgodny z upoważnieniem ustawowym obowiązującym w dacie podejmowania uchwały.

Nadto nie można zgodzić się z twierdzeniem Skarżącego, że § 25 ust. 2 Regulaminu zawiera powtórzony i zmodyfikowany w treści art. 98 kw, który stanowi, że podlega karze ten, kto prowadząc pojazd poza drogą publiczną, strefą zamieszkania lub strefą ruchu, nie zachowuje należytej ostrożności, czym zagraża bezpieczeństwu innej osoby. Wbrew twierdzeniom Skarżącego uregulowanie § 25 ust. 2 Regulaminu jest zgoła odmienne od art. 98 Kodeksu wykroczeń. Ponadto, cel i funkcja przepisu regulaminu jest również odmienna, bowiem prowadzi do osiągnięcia nadrzędnego zamierzenia, jakim jest unormowanie zasad korzystania z cmentarza jako należącego do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, aby został osiągnięty cel w postaci utrzymania cmentarza komunalnego i zarządzania nim.

Poza tym najwyraźniej uszło uwagi autora skargi, że ustawa - Prawo o ruchu drogowym reguluje zasady ruchu "na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu" (art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym). Jest jasne, że teren Cmentarza nie stanowi "drogi publicznej" i nie jest "strefą zamieszkania" w rozumieniu, odpowiednio, art. 2 pkt 1a oraz pkt 16 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zarazem ani treść zaskarżonej Uchwały, ani wywody skargi nie dają jakichkolwiek podstaw od uznania, że teren Cmentarza należy kwalifikować jako "strefę ruchu", zdefiniowaną w art. 2 pkt 16a ustawy Prawo o ruchu drogowym.

W związku z powyższym, mając na względzie, że przedmiotowa uchwała nie narusza prawa w sposób istotny, skarga nie zasługuje na uwzględnienie i podlega oddaleniu w całości.

W załączeniu przedkładam:

- skargę Prokuratora Rejonowego w Lubinie z dnia 30 listopada 2023 r., znak 4333-11.Pa.24.2022;
- akta sprawy;
- odpowiedź Prezydenta Miasta Lubina na skargę Prokuratora Rejonowego w Lubinie (2 egzemplarze),
- uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie nr LIII/386/23 z dnia 19 grudnia 2023r w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz udzielenia odpowiedzi na skargę.

Otrzymują:

- 1) Adresat,
- 2) A/a.

Do wiadomości – Prokurator Rejonowy w Lubinie.

Szczegóły głosowania

Sesja

Nazwa: LIII sesja Rady Miejskiej w Lubinie

Opis:

Adres Url:

Program

Temat: 15. Uchwała w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz udzielenia odpowiedzi na skargę.

Opis: Inicjatywa uchwałodawcza Prezydenta Miasta - PROJEKT NR 75/2023

Adres Url:

Głosowanie

Numer referencyjny:

Temat: PROJEKT NR 75

Opis: Uchwała w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz udzielenia odpowiedzi na skargę.

Otwarcie: 2023-12-19 16:57:18

Zamknięcie: 2023-12-19 16:57:53

Stan: Zaakceptowano

Adres Url:

Rodzaj odpowiedzi: Za/Przeciw/Wstrzymał się

Rodzaj głosowania: Brak wyników pośrednich

Typ licznika głosowania: Brak licznika czasu głosowania

100% setting: Uprawnieni do głosowania i obecni na spotkaniu

Łączne wyniki

Za: 15

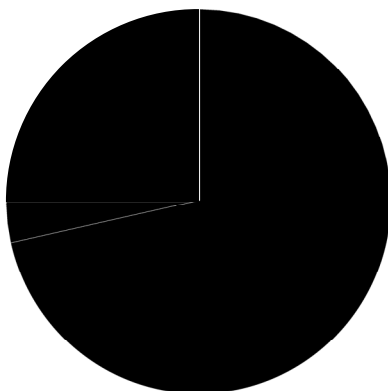
Przeciw: 0

Wstrzymał się: 6

NotVotedCount: 0

Wszystkie wyniki: 21

Nie głosował: 0

FrekwencjaObecni z
upoważnieniem 21
do głosowania:Nieobecni z
upoważnieniem 2
do głosowania:

For - 15
Against - 0
Abstain - 6
NotVotedCount - 0

Wyniki grupowe

Grupa	Za	Przeciw	Wstrzymał się	Ogółem głosów	Nie głosował
Radni	15	0	6	21	0

Indywidualne wyniki uczestników:

Uczestnik	Grupa	Głosowanie	Frekwencja
Radny Rady Miejskiej Marek Bajerski	Radni	Za	Obecny
Radna Rady Miejskiej Dorota Dutkanicz	Radni	Za	Obecny
Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej Tomasz Górzyński	Radni	Za	Obecny
Radny Rady Miejskiej Oleg Herejczak	Radni	Wstrzymał się	Obecny
Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej Dariusz Jankowski	Radni	Za	Obecny
Radna Rady Miejskiej Joanna Kot	Radni	Za	Obecny
Radny Rady Miejskiej Romuald Kujawa	Radni	Za	Obecny
Radna Rady Miejskiej Katarzyna Kulczyńska	Radni	Za	Obecny
Radny Rady Miejskiej Krzysztof Lis	Radni	Za	Obecny
Radny Rady Miejskiej Tadeusz Madziarczyk	Radni	Wstrzymał się	Obecny
Radny Rady Miejskiej Mirosław Młodecki	Radni	Wstrzymał się	Obecny
Przewodnicząca Rady Miejskiej Bogusława Potocka	Radni	Za	Obecny
Radny Rady Miejskiej Mateusz Powązka	Radni	Nie głosował	Nieobecny
Radny Rady Miejskiej Grzegorz Pytka	Radni	Za	Obecny
Radna Rady Miejskiej Patrycja Rozmus	Radni	Wstrzymał się	Obecny
Radny Rady Miejskiej Krzysztof Szczepaniak	Radni	Za	Obecny
Radny Rady Miejskiej Przemysław Tadla	Radni	Za	Obecny
Radny Rady Miejskiej Zbigniew Warczewski	Radni	Za	Obecny
Radny Rady Miejskiej Dariusz Węgrzyn	Radni	Wstrzymał się	Obecny
Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej Marian Węgrzynowski	Radni	Za	Obecny
Radny Rady Miejskiej Franciszek Wojtyczka	Radni	Wstrzymał się	Obecny

Radny Rady Miejskiej Roman Zaprutko	Radni	Za	Obecny
Radny Rady Miejskiej Grzegorz Zieliński	Radni	Nie głosował	Nieobecny