

**UCHWAŁA NR XX/381/20
RADY MIASTA ZABRZE**

z dnia 18 maja 2020 r.

w sprawie przekazania skargi Prokuratora Rejonowego w Zabrze na uchwałę nr 97/2000 Zarządu Miasta Zabrze z dnia 21 lutego 2000r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu cmentarza komunalnego w Zabrze przy ul. Pokoju do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz. 109, poz. 1696, poz. 1815, poz. 1571) oraz art. 54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) na wniosek Prezydenta Miasta Zabrze

uchwala się, co następuje:

§ 1. Przekazać skargę Prokuratora Rejonowego w Zabrze z dnia 23 kwietnia 2020 r. na uchwałę nr 97/2000 Zarządu Miasta Zabrze z dnia 21 lutego 2000r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu cmentarza komunalnego w Zabrze przy ul. Pokoju do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Zabrze.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miasta
Zabrze

**mgr inż. Łucja Chrzęstek-
Bar**

**PROKURATURA REJONOWA
W ZABRZU**

ul. Pawliczka 1, 41-800 Zabrze
tel. 32 271-32-91 do 92, fax 32 376-25-25
e-mail: pr.zabrze@gliwice.po.gov.pl
-3-

PR Pa 5.2019



1-62606-2020

P.Z-12 Prez. K. Dziób

Załącznik do uchwały Nr XX/381/20

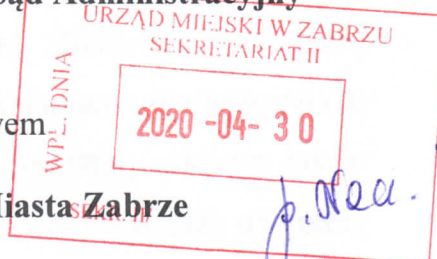
Rady Miasta Zabrze 23 kwietnia 2020 r.

z dnia 18 maja 2020 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach**

za pośrednictwem

Prezydenta Miasta Zabrze



Strona skarżąca:

Prokurator Rejonowy w Zabrzu

ul. Pawliczka 1
41 - 800 Zabrze

Strona przeciwna:

Prezydent Miasta Zabrze

ul. Prof. Zbigniewa Religi
1 41-800 Zabrze



SKARGA

Prokuratora Rejonowego w Zabrzu

na Uchwałę Nr 97/2000 Zarządu Miasta Zabrze z dnia 21 lutego 2000 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu cmentarza w Zabrzu przy ul. Pokoju Na podstawie art. 8, art. 50 § 1, 52 § 1 i art. 53 § 3 w zw. z art. 3 § 1 i § 2 pkt. 5 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 j.t.) i art. 70 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. prawo o prokuraturze (Dz. U. 2019, poz. 740 j.t.)

z a s k a r ż a m

Uchwałę Nr 97/2000 Zarządu Miasta Zabrze z dnia 21 lutego 2000 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu cmentarza komunalnego w Zabrzu przy ul. Pokoju

przedmiotowej uchwale zarzucam naruszenie:

1) art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) poprzez ustanowienie przez organ wykonawczy Miasta Zabrze aktu prawa miejscowego w postaci zaskarżonej uchwały, nie posiadając do tego

podstawy prawnej,

2) Art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74, t.j.) oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 1972 r., Nr 47, poz. 298, t.j.) poprzez ustanowienie przez organ wykonawczy Miasta Zabrze aktu prawa miejscowego w postaci zaskarżonej uchwały z powołaniem się na przytoczone wyżej przepisy pomimo, że nie dają one kompetencji organowi wykonawczemu gminy do określenia zasad korzystania z cmentarza komunalnego.

Stawiając wyżej opisane zarzuty na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019, poz. 2325, j.t.)

wnoszę o:

stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały Nr 97/2000 Zarządu Miasta Zabrze z dnia 21 lutego 2000 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu cmentarza komunalnego w Zabrzu przy ul. Pokoju, w całości.

UZASADNIENIE

W dniu 21 lutego 2000 r. Zarząd Miasta Zabrze na podstawie art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 13 poz. 74 z 1996 z późn. zm.) oraz art. 2 ust.1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jednolity Dz.U. Nr 47 z 1972 r., poz. 298 z późn. zm) podjął Uchwałę Nr 97/2000 w sprawie zatwierdzenia regulaminu cmentarza komunalnego w Zabrzu przy ul. Pokoju.

Konieczne stało się zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie czy w drodze uchwały wydanej przez organ wykonawczy gminy - jakim był wówczas zarząd gminy - na podstawie powyższej przytoczonych przepisów ustawowych dopuszczalne było wprowadzanie norm ogólnych i abstrakcyjnych, a w konsekwencji podejmowanie aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 30 ust. 1 i 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74, t.j., dalej jako u.s.g.), zarząd wykonywał uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań zarządu należało w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

Z kolei art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 1972 r., Nr 47, poz. 298, t.j., dalej jako u.c.ch.z.) stanowił, że utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych zarządów gmin (miast), na których terenie cmentarz jest położony.

Z art. 41 ust. 1 i 2 u.s.g. wynika zaś, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać zarząd, w formie zarządzenia. Według art. 40 ust. 3 cyt. ustawy, w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Niewątpliwie zaskarżona uchwała nie należy do przepisów porządkowych, które mógł wówczas wydawać zarząd (a obecnie wójt, burmistrz, prezydent) chociażby z tego względu, że jej materia nie dotyczy "przypadku niecierpiącego zwłoki".

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się zasadnie, że w gestii zarządu (a obecnie wójta, burmistrza, prezydenta) pozostawało jedynie gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu i określanie sposobu wykonania uchwał. Oznacza to, że zarząd (a obecnie wójt, burmistrz, prezydent) nie miał uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego, które regulowałyby prawa i obowiązki szeregu obywateli. Zarząd nie miał bowiem w przyznanych mu kompetencjach możliwości ustanawiania reguł dotyczących mienia, a jedynie ma obowiązek wykonywania czynności mieszczących się w pojęciu gospodarowania mieniem, co można porównać z administrowaniem, ale nie stanowieniem reguł gospodarowania tym mieniem (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., I SA/Op 37/09, LEX 512735). Przepis art. 30 ust. 2 u.s.g. nie stanowi podstawy do wydawania aktów o charakterze generalnym, należących do aktów normatywnych prawa miejscowego. Te ostatnie mogą być tworzone przez burmistrza tylko wówczas, gdy przepisy ustaw szczególnych przyznają taką kompetencję organowi wykonawczemu (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 października 2011 r., IV SA/G1 933/10, LEX 1088155; wyrok NSA z dnia 10 maja 2011 r., II OSK 2301/10, LEX 992513).

Zdaniem Prokuratora Rejonowego w Zabrzu wykładnia tych przepisów prowadzi do jednoznacznego wniosku, że kompetencja do określenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych przysługiwała i przysługuje organowi uchwałodawczemu, czyli radzie gminy, a nie jej organowi wykonawczemu.

Zaskarżona uchwała zarządu miasta Zabrze została zatem wydana bez jakiegokolwiek upoważnienia ustawowego, które umocowywałoby organ wykonawczy gminy do kreowania ogólnych i abstrakcyjnych norm prawnych dotyczących sfery praw i obowiązków podmiotów stojących na zewnątrz administracji publicznej, w tym osób, którym przysługiwały prawa do grobów na cmentarzu, czy też innych osób przebywających na terenie cmentarza komunalnego.

W konsekwencji zarząd Miasta Zabrze wydając zaskarżoną uchwałę dopuścił się naruszenia również art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gdyż organy samorządu terytorialnego mogą tylko i wyłącznie działać na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiając akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zarząd Miasta Zabrze - jak już wyżej ustalono - wydając zaskarżoną uchwałę nie działał na podstawie i w granicach ówczesnie obowiązującego prawa.

Czyni to zaskarżoną uchwałę wadliwym już tylko z tego powodu w stopniu istotnym niezależnie od innych wad dostrzeżonych w treści poszczególnych punktów załącznika do uchwały (regulaminu).

Na marginesie zwrócić jedynie zatem należy uwagę, że nawet gdyby zaskarżona uchwała została podjęta przez umocowaną do tego radę gminy to i tak naruszałaby następujące przepisy:

- 1) Art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, t.j.) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej do sformułowania w K ust. 6 lit. g regulaminu cmentarza stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały, zapisów zakazujących przebywania dzieci poniżej 12 lat bez opieki osoby dorosłej,
- 2) Art. 7 ust. 1-5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 31 stycznia 1959 roku (Dz. U. z 2019 r., poz. 1473, t.j.) poprzez zmodyfikowanie w D ust. 1 i 2 załącznika do zaskarżonej uchwały, zasad wykorzystania grobu do ponownego pochówku oraz ingerencję w nabyte na podstawie umów prawa stron do dłuższego niż 20 letni okres gospodarowania grobem,
- 3) Art. 15 ust. 1 pkt 2 i 3 u.c.ch.z. poprzez ograniczenie w I ust. 2 regulaminu stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały, możliwości przeprowadzenia ekshumacji tylko na umotywowaną prośbę osób uprawnionych do pochowania za zezwoleniem właściwego inspektora sanitarnego, w sytuacji gdy cytowana ustawa w powyżej przytoczonych przepisach przewiduje także inne podstawy ekshumacji,
- 4) Art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1172, t.j.), który stanowi o uprawnieniu osób niepełnosprawnych do wstępu do obiektów użyteczności publicznej z psem asystującym, stąd zakaz wprowadzania psów określony w K ust. 6 lit. e załącznika do zaskarżonej uchwały, bez zastrzeżenia dotyczącego możliwości korzystania z psa asystującego przez osoby niepełnosprawne pozostaje w sprzeczności z powołanym przepisem,
- 5) § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 t.j.), poprzez powtórzenie w załączniku do zaskarżonej uchwały przepisów niektórych ustaw:
 - art. 144 i art. 145 kodeksu wykroczeń, które stanowią, że podlega karze ten kto na

terenach przeznaczonych do użytku publicznego, niszczy lub uszkadza rośliny albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawniki lub zieleńce w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacyjnych przez właściwego zarządcę terenu oraz zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleńiec, a zostały powtórzone w K ust. 6 lit. b i d załącznika do zaskarżonej uchwały,

- art. 603 § 1 kodeksu wykroczeń, który penalizuje sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jego zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, zaś powtórzony w K ust. 6 lit. i załącznika do zaskarżonej uchwały, w zakresie wprowadzonego zakazu.

Nadto zwrócić należy uwagę, na obowiązek ogłoszenia aktów normatywnych, który został wyrażony w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Cechą przepisów aktu prawa miejscowego jest to, że są to przepisy prawa regulujące generalnie uprawnienia lub obowiązki jednostek, bez cechy podwójnej konkretności, a zatem mające zastosowanie do każdego, kto znajduje się w sytuacji objętej przedmiotową regulacją. Materia regulowana zaskarżoną uchwałą powinna być podejmowana w drodze aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 i art. 41 u.s.g., jak też podlegać zasadom oraz trybowi ogłaszania takich aktów, określonym w art. 42 u.s.g., niezbędnym do wejścia w życie uchwały, a tym samym dla jej ważności.

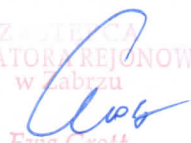
Zgodnie zaś z brzmieniem art. 42 ust. 1 i 2 u.s.g. w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, przepisy gminne ogłaszało się przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej. Przepisy gminne wchodziły w życie z dniem ogłoszenia, o ile nie przewidywały wyraźnie terminu późniejszego.

Zaskarżona zaś uchwała - wbrew przytoczonej wyżej treści art. 42 ust. 1 i 2 u.s.g. - nie została ogłoszona i weszła w życie z dniem podjęcia.

Niezachowanie wymagań przewidzianych w Konstytucji RP (art. 88 ust. 1) i w ustawie o samorządzie gminnym (art. 42), narusza przywołane regulacje, gdyż doszło do naruszenia prawa w zakresie procedury podejmowania prawa miejscowego.

Resumując uznać należy, że nie było i nie ma przepisu prawa, który upoważniałby w ówczesnym stanie prawnym zarząd miasta do wydania uchwały w przedmiocie regulaminu cmentarza komunalnego, tym samym zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i dlatego wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadniony.

- odpis skargi

Załącznik
PROKURATOR REJONOWEGO
w Zabrze

Ewa Grott