

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 14 września 2023 r.
Sygn. akt IV SA/Po 412/23

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



WSA w Poznaniu
2023.09.14 11:23:18

Signer:
CN=WSA w Poznaniu
C=PL
O=Wojewódzki Sąd Adminis
2.5.4.97=VATPL-77814134E
Public key:
RSA/2048 bits

Rada Miejska w Okonku
/19pp8f7rat/SkrytkaESP

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 7 września 2023 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 10 sierpnia 2023 r. wraz z uzasadnieniem.

Justyna Hożyńska Matela
st. sekretarz sądowy

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, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634) - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 sierpnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Józef Maleszewski
	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann
	Asesor sądowy	WSA Sebastian Michalski (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 10 sierpnia 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu
na uchwałę Rady Miejskiej w Okonku
z dnia 24 maja 2022 r. nr L/334/2022
w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych położonych
w Okonku i Lędyczku

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołyńska-Mateja
St. sekretarz sądowy



UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Poznaniu wniósł skargę na uchwałę Rady Miasta w Okonku Nr LIII/334/2022 z dnia 24 maja 2022 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych położonych w Okonku i Lędyczku.

Skarżący zażądał stwierdzenia nieważności zaskarżonej Uchwały w całości podnosząc, iż została ona wydana z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez zamieszczenie w załączniku do Uchwały regulacji:

a) §3 i §4 dotyczących „nadzoru” i „administrowania” cmentarzem, które są niezgodne z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych,

b) §11, §18, §19, §20, §25 w zakresie, w jakim regulamin wskazuje na zachowania poddane regulacjom w innych aktach prawa powszechnie obowiązującego wyższych rangą lub z nimi sprzeczne,

c) §34 w zakresie dotyczącym ekshumacji, co stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym,

d) §33 w zakresie w jakim stoi w sprzeczności z art. 15 ust. 3 ustawy o cmentarzach,

e) §38 w zakresie dotyczącym „wnoszenia stosownych opłat określonych w odrębnych przepisach” za prace określone w § 37 regulaminu,

f) §29 w zakresie braku rozróżnienia zasad dotyczących opłat, co stoi w sprzeczności z art. 7 ust. 2-3 ustawy o cmentarzach,

g) §29 - §31 w zakresie ustanowienia procedury likwidacji grobu, co jest niezgodne z art. 7 ustawy o cmentarzach,

h) §37 - §44 w zakresie określenia obowiązków wykonawców prac budowlanych, kamieniarskich i ziemnych, co należy do kompetencji zarządcy,

Skarżący wskazał także na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej poprzez uregulowanie zawarte §2 Uchwały, a dotyczące powierzenia Dyrektorowi Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Okonku ustalania wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy położonych w Okonku i Lędyczku.

Sygn. akt IV SA/Po 412/23

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzenie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na terenie których cmentarz jest położony. Wobec tego wskazanie w regulaminie, że cmentarzem zarządza administrator, a Burmistrz sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem cmentarza jest działaniem sprzecznym z regulacją ustawową i stanowi przekroczenie uprawnień Rady Miejskiej. W związku z powyższym zakwestionować należy wszystkie zapisy regulaminu, w których mowa jest o czynnościach dokonywanych przez administratora, czy czynnościach użytkowników cmentarza wymagających zgody administratora, a także braku odpowiedzialności administratora za wskazane zdarzenia.

W § 20 regulaminu wprowadzono szereg zakazów obowiązujących na terenie cmentarza, które wykraczają poza upoważnienie przyznane Radzie Miejskiej oraz dotyczą materii uregulowanej w innych aktach prawnych o randze ustawowej.

Kwestie dotyczące zakazu spożywania alkoholu i innych używek oraz palenia tytoniu uregulowano szczegółowo w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii oraz w ustawie o ochronie zdrowia.

Zakaz niszczenia urządzeń cmentarnych i zieleni, zakaz niszczenia i samowolnego przemieszczania elementów małej architektury, zakaz wyrzucania odpadów, śmieci poza pojemniki do tego przeznaczone, zakaz prowadzenia działalności handlowej z wyłączeniem automatów i bezobsługowej sprzedaży wkładów, prowadzenia akwizycji oraz umieszczania i rozkładania materiałów reklamowych, zakaz żebractwa, czy nakaz zachowania powagi miejsca poprzez zachowanie spokoju i porządku stanowią powtórzenie uregulowania zawartych w przepisach art. 144 §1, art. 124 §1, art. 288 §1, art. 145, art. 60 §1, art. 63a §1 oraz art. 58 §1, art. 51 § 1, art. 145 Kodeksu wykroczeń.

Zasady poruszania się rowerem, motorowerem i hulajnogą elektryczną zostały uregulowane w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku - Prawo o ruchu drogowym.

Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku § 19 regulaminu, zgodnie z którym dzieci do lat 13 mogą przebywać na terenie cmentarza pod opieką osób dorosłych. Zagadnienia związane z odpowiedzialnością za małoletnich zostały

uregulowane w odpowiedziach przepisach ustawy Kodeks cywilny oraz ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

Postanowienia § 11 oraz § 25 regulaminu stanowią powtórzenie regulacji innych aktów prawnych. Zapis „cmentarz utrzymywany jest jako teren zieleni o charakterze parkowym” oraz zapis „nagrobek ustawiany jest dokładnie w miejscu, w którym znajduje się grób” stanowią powtórzenie treści § 3 oraz §14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 roku w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków.

Błędna jest regulacja §34 regulaminu, gdyż kwestie dotyczące ekshumacji w ogóle nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Nie stanowią one bowiem ani zasad, ani trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto z art. 15 ust. 3 ustawy o cmentarzach wynika, że w przypadku ekshumacji, zwłoki powinny być pochowane na nowi w innym miejscu jedynie w przypadku ekshumacji dokonanej na podstawie właściwego inspektora sanitarnego w razie zajęcia cmentarza na inny cel. W innych przypadkach nie jest wykluczone pochowanie zwłok lub szczątków w tym samym miejscu.

Postanowienia § 38 regulaminu są niejasne i budzą wątpliwości co do ich znaczenia. Wątpliwości budzi uzależnienie wykonania określonych prac przez dysponenta prawa do grobu od zezwolenia administratora cmentarza, jak i dokonania jakiejś kolejnej opłaty. W ramach prawa do grobu dysponent uzyskuje nie tylko uprawnienie do pochowania zmarłego, ale także prawo wniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo odwiedzania grobu, jego utrzymywania czy wykonywania zamian o charakterze dekoracyjnym. Kwestie związane z utrzymaniem i dysponowaniem prawem do grobu winny być uregulowane ewentualnie w umowie cywilnoprawnej, a nie w kacie prawa miejscowego. Ustalenie opłat za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej w przypadku cmentarza może dotyczyć opłat przekraczających ogólnodostępne korzystanie z obiektu, ale nie może dotyczyć opłat za czynność związane z prawem do grobu. Przyjęcie swobody w ustalaniu opłat za korzystanie z cmentarza prowadziłoby do przekształcenia obiektu użyteczności publicznej w obiekt komercyjny, ukierunkowany na osiągnięcie zysków.

Regulacja § 29 regulaminu stoi w sprzeczność z przepisami art. 7 ust. 2-3 ustawy o cmentarzach, bowiem Rada Miejska nie dokonała rozróżnienia zasad dotyczących opłat cmentarnych obowiązujących dla grobów ziemnych oraz dla

grobow murowanych przeznaczonych do pomieszczenia więcej niż jednej osoby, a także chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spalenia, gdy ustawodawca takie rozróżnienie poczynił w kontekście zakazu ponownego wykorzystania przed upływem 20 lat. Ponadto zapisy wprowadzają w błąd co do obowiązku uiszczania tzw. opłaty prolongacyjnej w przypadku grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowani urn zawierających spopielone szczątki ludzkie. Zapis §29 w powiązaniu z §30 oraz §31 regulaminu jest również wadliwy w kontekście wprowadzenia procedury likwidacji grobu, co stoi w sprzeczności z art. 7 ustawy o cmentarzach. W ustawie nie przewidziano regulacji dopuszczającej inne zagospodarowanie dotychczasowego miejsca grzebalnego niż ponowne pochowanie, w tym dopuszczających likwidację grobu i określających procedurę takiej likwidacji.

Przekroczenie granic ustawowego upoważnienia stanowi regulacja zawarta w §37 - §44 regulaminu, a dotycząca obowiązków wykonawców prac budowlanych, kamieniarski i ziemnych. Kwestie te należą bowiem do kompetencji zarządcy cmentarza.

Jedynie w uzasadnieniu skargi wskazano ponadto, że niedopuszczalne z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej są regulacje zawarte w §2 oraz §13 regulaminu, które zawierają jedynie informację, a nie normę prawną.

Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Okonku jest samorządowym zakładem budżetowy. Nie ma wątpliwości, że Rada Miejska nie mogła na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej powierzyć temu podmiotowi ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy. Uprawnienie do ustalania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej może zostać powierzone tylko organom wykonawczym jednostek samorządowych.

Rada Miejska w Okonku wniosła o oddalenie skargi.

Odnosząc się do stawianych zarzutów organ stwierdził, że kwestionowana skarga uchwał nie została objęta aktem nadzoru Wojewody Wielkopolskiego, a więc uprawnione jest twierdzenie, iż organ nadzoru nie dopatrył się nieprawidłowości w podjętym akcie prawa miejscowego.

Z uchwały wynika jedynie, że administrowanie cmentarzami w Okonku i Lędzcyku należy do zakresu zadań Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej

w Okonku. Skoro ten zakład realizuje zadania administrowania i utrzymania cmentarza to dyrektorowi tego Zakładu przekazano ustalenie wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych.

W ocenie Rady zapisy §18 oraz § 20 Regulaminu ustalające zakazy, czy nakazy określonego zachowania, a także zawierające powtórzenia zapisów innych aktów prawnych, zostały podjęte w oparciu o regulacje prawne i w zgodzie z nimi określają prawa i obowiązki osób znajdujących się na cmentarzu. Regulamin cmentarza powinien zawierać nie tylko treści normatywne, ale również informacyjne, być zrozumiałym i czytelnym, wskazywać, jak należy zachować się na terenie cmentarza, bo to sprzyja zachowaniu porządku i bezpieczeństwa oraz zwiększa świadomość prawną społeczeństwa.

Rada nie zgodziła się z zarzutem, że regulacje §37 oraz §38 regulaminu, kwestie związane z utrzymaniem i dysponowaniem prawem do grobu miałyby być przedmiotem umowy cywilnoprawnej. Intencją uchwałodawczy było utrzymanie porządku na cmentarzu, aby współkorzystający z cmentarza, wykonując prawo do grobu, nie wkraczali swym zachowaniem w prawa innych poprzez sadzenie roślin nadmiernej wielkości, czy stawianie w nieodpowiednim miejscu ławki lub latarenki.

Podsumowując Rada podniosła, że skarga wpisuje się w panujący od kilku lat trend zaskarżania przez prokuratury w całym kraju aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego, które w wielu przypadkach obowiązują od wielu lat. Liczba zarzutów stawianych regulaminom, ich materia oraz rodzaj kwestionowanych aktów stawiają pod znakiem zapytania sens ich uchwalania. Skoro bowiem wszystko jest uregulowane w aktach wyższego rzędu, a sam akt nie powinien zawierać powtórzeń, czy informacji, to co ma zawierać regulamin jako akt praw miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej - art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2022, poz. 2492)

W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2023, poz. 259; dalej w

Sygn. akt IV SA/Po 412/23

skrótce P.p.s.a.) sądy administracyjne orzekają w sprawach kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Niniejsza sprawa zgodnie z żądaniem zawartym w skardze oraz przy braku sprzeciwu organu została rozpoznana w trybie uproszczonym (art. 119 § 2 P.p.s.a.).

Powołane powyżej przepisy nie określają, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Przesłanki dookreślające kompetencję sądu w tym zakresie, na gruncie kontrolowanej sprawy, ustanawia art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022, poz. 559; dalej w skrótce u.s.g.). Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (art. 91 ust. 1 u.s.g.). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. w tej materii m.in. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, zob. także: Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, 2001, z. 1-2, s. 102).

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Miasta w Okonku Nr LIII/334/2022 z dnia 24 maja 2022 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych położonych w Okonku i Łędyczku opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 2 czerwca 2022 roku pod pozycją 4303. Uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (§ 5 Uchwały), nadal obowiązuje oraz nie była nowelizowana.

Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 559), art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1947) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

Załącznik do uchwały, zgodnie z postanowieniem §1 zaskarżonej Uchwały, stanowi „Regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych położonych w Okonku i Lędyczku”.

W konsekwencji przyjęcia zaskarżonej Uchwały, zgodnie z treścią §4 pkt 2 Uchwały, moc utraciła także Uchwała nr XXIII/152/2020 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 26 maja 2020 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych położonych w Okonku i Lędyczku (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2020.4507). Jednocześnie, na podstawie § 2 zaskarżonej Uchwały, ustalanie wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych położonych w Okonku i Lędyczku powierzone zostało Dyrektorowi Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Okonku.

Dostrzegając zatem należy, że zaskarżony akt prawa miejscowe obejmuje swoim zakresem kwestie dotyczące zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym), jak i kwestie dotyczące wysokości cen i opłat oraz sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej).

Skarga okazała się uzasadniona, aczkolwiek nie wszystkie podniesione w niej zarzuty uznawane zostały za usprawiedliwiające jej uwzględnienie.

W treści art. 40 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym unormowana została kwestia upoważnień ustawowych do stanowienia aktów prawa miejscowego. Przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym odsyła do upoważnień zawartych w ustawach tzw. materialnego prawa administracyjnego. Przepis art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest ustawowym upoważnieniem generalnym do stanowienia tzw. aktów ustrojowych. Przepis art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym jest specyficznym upoważnieniem generalnym

Sygn. akt IV SA/Po 412/23

do stanowienia tzw. przepisów porządkowych (*D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 40*).

Natomiast przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej określa kompetencję jednostek samorządu terytorialnego do określania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie cen i opłat musi być powiązane z wynagrodzeniem za usługę (także polegającą na udostępnieniu obiektu lub urządzenia) i ma charakter rynkowy (*C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017, art. 4. teza 5*).

Skarżący trafnie dostrzega, że treść §2 zaskarżonej Uchwały pozostaje w ewidentnej sprzeczności z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej.

Rada gminy może powierzyć uprawnienia do określania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego. Wówczas aktem prawa miejscowego będzie również akt podjęty przez organ wykonawczy w ramach subdelegacji unormowanej w art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej (*wyrok NSA z 16.01.2018 r., II OSK 2868/17, LEX nr 2463044*).

Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Okonku, samorządowy zakład budżetowy, nie jest jednostką, na którą można delegować kompetencję do podejmowania aktów o charakterze prawa miejscowego. Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Okonku nie jest podmiotem/organem, który może stanowić przepisy prawa powszechnie obowiązującego, co sprzecznie z prawem sugerują postanowienia § 4 ust. 2 zaskarżonej Uchwały oraz § 38 kwestionowanego Regulaminu.

Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że warunkowanie wykonania prac budowlanych lub kamieniarskich na terenie cmentarza, a także warunkowanie ustawiania tablic, ławek, sadzenie drzew i krzewów oraz ustawianie innych elementów małej architektury, koniecznością „wniesienia stosownych opłat, określonych w odrębnych przepisach” stanowi o istotnej wadliwości §38 w związku z §16 Regulaminu.

Przepis art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, zawiera ogólną regulację pozwalającą na ustanowienie na jego podstawie opłat za korzystanie z urządzeń użyteczności publicznej, a więc także za korzystanie z cmentarzy. Ustawa ta ma jednak zastosowanie o tyle, o ile „przepisy szczególne nie stanowią inaczej”, czyli inna ustawa nie określi zakresu opłat pobieranych na podstawie tychże odrębnych przepisów. Przyjęcie innej wykładni prowadziłoby do uznania za nieobowiązującą tę treść ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która upoważnia do ustalania opłaty za pochowanie zwłok. Chodzi o art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Oznacza to, że przepisy tej ustawy określają zakres opłat. Opłaty te obejmują swoim zakresem "opłatę za pochowanie zwłok". Organ gminy może zatem ustalić tylko te opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza (*wyrok WSA w Krakowie z 17.05.2010 r., III SA/Kr 932/09, LEX nr 706047 oraz wyrok NSA z 7.12.2011 r., II GSK 1022/10, LEX nr 1151513*).

Niezależnie od powyższego przypomnieć również należy, że Wojewoda Wielkopolski rozstrzygnięciem nadzorczym nr KN-I.4131.1.388.2020.2 z dnia 25 czerwca 2020 roku (Wielk.2020.5266), na gruncie Uchwały nr XXIII/152/2020 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 26 maja 2020 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych położonych w Okonku i Lędyczku (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2020.4507), stwierdził nieważność postanowień §1 ust. 6 i ust. 7 tej Uchwały, które ustalały wysokość: opłaty administracyjno-porządkowej wnoszonej jednorazowo przy pochówku w kwocie 100 zł, za każde miejsce pochówku oraz opłaty w kwocie 120 zł za wjazd na teren cmentarza w celu wykonania robót kamieniarskich dla jednego grobu na cmentarzu komunalnym w Okonku i Lędyczku.

Organ nadzoru wyjaśnił przy tym, że organ stanowiący gminy lub organ wykonawczy gminy, w przypadku przekazania mu takiego uprawnienia, może uregulować wysokość opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych. Jednakże przepisami, których należy w tym przypadku przestrzegać jest także regulacja zawarta w art. 7 ust. 1-4. ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Przepisy art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zawiera podstawę do nakładania opłat związanych z pochowaniem zwłok. Stąd rady gminy nie ma uprawnienia do ustalania opłat za wszelkie czynności mogące zostać zakwalifikowane jako wynikające z zarządzania (administrowania) gminnym miejscem użyteczności publicznej jakim jest

cmentarz komunalny. Uprawnienie to bowiem ograniczone jest do opłaty za usługi komunalne związane z korzystaniem z miejsca pochówku, a więc określonego w umowie miejsca do grobu.

Sąd nie dopatrzył się sprzeczności z prawem treści § 29 Regulaminu, który stanowi, że „W przypadku nieuiszczenia opłaty przedłużającej termin ważności uprawnień do grobu lub rezerwacji miejsca grzebalnego, grób może zostać przeznaczony do likwidacji a rezerwacja wygasa”. Dowodu sprzeczność z art. 7 ust. 2-3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie stanowi ocena strony skarżącej, że powołany powyżej zapis „może wprowadzać w błąd” co do obowiązku uiszczenia tzw. opłaty prolongacyjnej w przypadku grobów murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia.

Zgodnie z regulacją ustawową grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20 (art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiszczyć opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok, a zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione (art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Wskazane przepisy nie znajdują zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok (art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

Z uwagi na powyższe przyjmuje się, że do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania więcej niż jednych zwłok nie mają zastosowania ograniczenia dotyczące ponownego użycia grobu, a członkowie rodziny uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty. W tym wypadku zarządowi cmentarza nie przysługuje prawo dysponowania wolnymi miejscami w grobie murowanym ani przed, ani po upływie dwudziestu lat od pochowania, ani do pobierania kolejnej opłaty (wyrok SN z 3.12.2010 r., I CSK 66/10, LEX nr 738085).

Wprowadzenie opłaty za przedłużenie prawa do grobu murowanego (grobowca) jest działaniem, które nie ma podstawy prawnej. Regulacja szczególna zawarta w art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wyłącza dopuszczalność wydania w tym zakresie unormowania w akcie prawa miejscowego

na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej (*wyrok WSA w Krakowie z 11.03.2016 r., III SA/Kr 1360/15, LEX nr 2014846 oraz wyrok NSA z 4.12.2018 r., II OSK 3139/17, LEX nr 2614363*).

Z uwagi na powyższe kwestionowany skargą §29 Regulaminu należy rozumieć w ten sposób, że z mocy ustawy jego zakresem normowania nie są, bo nie mogą być, objęte groby murowane przeznaczone do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Stanowisko, że kwestionowany zapis Regulaminu może być sformułowany bardziej precyzyjnie nie jest wystarczające do formułowania oceny o jego sprzeczności z postanowieniami ustawy.

Sąd nie podziela stanowiska autora skargi co do tego, że postanowienia Regulaminu ustanawiające zasady i procedurę „likwidacji grobu” stoją w sprzeczności z treścią art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Zgodnie z postanowieniami załącznika do skarżonej Uchwały przed upływem terminu, na jaki zostały wniesione opłaty za grób lub miejsce zarezerwowane, w miarę możliwości, powiadamia się rodzinę zmarłego lub osobę zainteresowaną utrzymaniem grobu o konieczności przedłużenia terminu ważności uprawnień do danego grobu lub rezerwacji miejsca grzebalnego i dokonania stosownej opłaty (§ 28 Regulaminu). Likwidacja grobu powinna być poprzedzona informacją umieszczoną na grobie i na tablicy informacyjnej, wskazującą w szczególności termin jego likwidacji (§ 30 Regulaminu). Taką informację należy umieścić co najmniej na okres 6 miesięcy przed terminem likwidacji grobu (§ 31 Regulaminu). Z czynności związanych z likwidacją grobu sporządza się protokół (§ 32 Regulaminu).

Na poziomie regulacji ustawowej przyjmuje się, że ryzyko niezachowania terminu do uiszczenia opłaty prolongacyjnej spoczywa w całości na osobie zainteresowanej. Gmina nie ma natomiast obowiązku przypominania możliwym zainteresowanym o upływie okresu ochronnego. Rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym Regulaminie podnosi poziom ochrony dzięki zobligowaniu podmiotu prowadzącego cmentarz do podjęcia określonych czynności zmierzających do poinformowania rodziny zmarłego lub osoby zainteresowanej utrzymaniem grobu o upływie 20-letniego okresu ochronnego, a zatem ustala granice ochrony prawa do grobu z uwzględnieniem dostrzeganych potrzeb społecznych (*porównaj wyrok SN z 24.06.2019 r., III CSK 212/17, LEX nr 2684198*).

Sąd orzekający w niniejszej sprawie aprobuje stanowisko Prokuratora i podziela jego argumentację o istotnej wadliwości zapisów §33 i §34 zaskarżonego Regulaminu. Zgodnie z treścią przyjętych postanowień ekshumacje zwłok lub szczątków mogą być wykonane na wniosek osób lub organów określonych w obowiązujących przepisach dotyczących postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi, po uzyskaniu stosownych zezwoleń i w uzgodnieniu z administratorem (§ 34 Regulaminu), a miejsce pochówku po ekshumacji z grobu ziemnego pozostaje do dyspozycji administratora (§ 33 Regulaminu).

Wymagania dotyczące ekshumacji zwłok określa art. 15 ust. 1-3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 roku w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz. U. 2021 r., poz. 1910).

Ustanowiony w §34 zaskarżonego Regulaminu warunek przeprowadzenia ekshumacji po dokonaniu „uzgodnienia z administratorem” pozostaje w oczywistej kolizji z treścią §12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 roku w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi, gdzie wyraźnie wskazuje się, że o zamierzonej ekshumacji na cmentarzu jedynie zawiadamia się na piśmie zarząd cmentarza.

Autor skargi trafnie dostrzega, że ekshumacja polega na wydobyciu zwłok lub szczątków ludzkich z grobu i nie zawsze wiąże się z koniecznością pochowania wydobytych zwłok lub w szczątków w innym miejscu. W tym kontekście zastrzeżenie miejsca miejsce pochówku po ekshumacji z grobu ziemnego do dyspozycji administratora, i to bez względu na regulacje dotyczące zachowania prawa do grobu, w sposób oczywisty naruszają treść przepisów art. 7 ust. 1-2 oraz art. 15 ust. 1-2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Sąd nie podziela zapatrywań autora skargi o konieczności stwierdzenia nieważności postanowień zawartych w §2 oraz §13 Regulaminu.

Postanowienie §2 Regulaminu, wbrew sugestiom skargi, nie ma charakteru wyłącznie informacyjnego. Sporny zapis określa konieczny element normy prawnej wyrażającej sposób korzystania z obiektu użyteczności publicznej poprzez wskazanie/zidentyfikowanie gminnego obiektu użyteczności publicznej w odniesieniu, do którego Rada Miejska w Okonku ustanowiła zasady i tryb korzystania. Kwestionowany zapis został zamieszczony w akcie prawa miejscowego, a ten

kontekst nakazuje przyjmować i poszukiwać normatywnych wartości w informacyjnej językowo formie tekstu prawnego.

Określenie zasad oraz trybu korzystania z cmentarzy komunalnych w oczywisty sposób musi zawierać również zapisy o charakterze informacyjnym, które bezpośrednio nie wyrażają zakazu bądź nakazu określonego zachowania. Informacja o lokalizacji obiektu użyteczności publicznej (identyfikacja tego obiektu) jest istotna dla konstrukcji normy prawnej dotyczącej zasad i trybu korzystania z cmentarza komunalnego. Bez kwestionowanego postanowienia regulamin byłby niekompletny, a przez to nie mógłby pełnić funkcji normatywnej przynależnej aktom prawa miejscowego.

Zapisy §13 zaskarżonego Regulaminu w sposób oczywisty posiadają wartość normatywną. Postanowienia określające warunki otwarcia cmentarza (dni, godziny), a także jego zamknięcia w całości lub części w przypadku wystąpienia warunków mogących stwarzać zagrożenie dla osób przebywających na terenie cmentarza stanowiąc o dostępność obiektu użyteczności publicznej wyrażają zakaz lub możliwość korzystania z tego obiektu.

Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy uchwałodawcze gminy jest niezgodna z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.

Sąd nie podziela jednak stanowiska, że §18 Regulaminu określający nakaz zachowania ciszy, powagi i szacunku należnego zmarłym oraz §20 Regulaminu ustanawiający zakaz niszczenia urządzeń cmentarnych i zieleni, zakaz niszczenia i samowolnego przemieszczania elementów małej architektury, zakaz wyrzucania odpadów, śmieci poza pojemniki do tego przeznaczone, zakaz prowadzenia działalności handlowej z wyłączeniem automatów do bezobsługowej sprzedaży wkładów, prowadzenia akwizycji oraz umieszczania i rozkładania materiałów reklamowych, czy zakazu żebractwa stanowią powtórzenie materii uregulowanej już w ustawie Kodeks wykroczeń.

Kodeks wykroczeń ustanawia zasady odpowiedzialności za wykroczenia w ten sposób, że określa czyny zabronione stanowiące wykroczenia, zasady odpowiedzialności oraz grożące kary. To, że w regulaminie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej zamieszczone zostają zapisy o

tożsamym lub częściowo tożsamym zakresie odniesienia, co opis czynów zabronionych z Kodeksu wykroczeń, nie stanowi o tożsamości regulacji prawnej, czy też niedozwolonej ingerencji w regulację ustawową.

Regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jako akt prawa miejscowego, niesie ze sobą nową wartość normatywną, nawet wówczas, gdy dotyczy zachowań, które częściowo pokrywają się z opisem czynów zabronionych z Kodeksu wykroczeń. W takim przypadku na mocy przepisów ustawowych do takich zachowań zostaje przypisana także sankcja prawa miejscowego obejmująca niedopuszczenie do korzystania lub przerwanie korzystania z obiektu użyteczności publicznej.

Do stanowiska o sprzeczności z prawem zakazu spożywania alkoholu (§ 20 pkt 1 Regulaminu) nie przekonuje argumentacja skargi odwołująca się do przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 ze zm.).

Zgodnie z treścią art. 14 ust. 2a w związku z art. 43¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi karze grzywny podlega spożywanie napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.

Brak tożsamości normatywnej w opisanym powyżej zakresie ewidentnie potwierdza zapis §10 zaskarżonego Regulaminu, gdzie wskazano, że wszystkie czynności i zachowania sprzeczne z niniejszym regulaminem, w związku z którymi przepisy powszechnie obowiązujące przewidują odpowiedzialność, w tym - karną, wynikającą z kodeksu wykroczeń i przepisów szczególnych, zgłaszane będą odpowiednim organom.

Brak tożsamości regulacji §18 Regulaminu z przepisami ustaw powoływanych w skardze wynika także z tego, że kwestionowany zapis Regulaminu określa szczególny/wyjątkowy standard dla obowiązku zachowania ciszy, powagi i szacunku, bo „należnego zmarłym”. Regulaminowy wymóg zachowania ciszy, powagi i szacunku został zaostrożony tak, aby korespondował ze standardem ochrony dobra osobistego rozumianego jako kult pamięci osoby zmarłej. Standard ochrony takiego dobra nie jest tożsamy ze standardem dla miejsc publicznych innych niż cmentarz.

Sprzeczności z prawem ustanowienia zakazu palenia tytoniu na cmentarzu nie dowodzi argumentacja odwołująca się do przepisów ustawy z dnia 9 listopada 1995 roku o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych

(Dz. U. z 2021 r. poz. 276). Zakaz palenia tytoniu określony postanowieniem §20 pkt 1 zaskarżonego Regulaminu nie pokrywa się z zakazami określonymi w treści art. 5 ust. 1 pkt 1-11 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Kwestionowany skargą zakaz można ponadto rozpoznać, jako skorzystanie przez Radę Miejską w Okonku z ustawowej kompetencji do ustalenia, w drodze uchwały, miejsc przeznaczonych do użytku publicznego jako stref wolnych od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego (art. 5 ust 4 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych).

W ocenie Sądu nieuzasadnione jest twierdzenie, że ustanowiony w §20 pkt 9 Regulaminu zakaz jazdy po cmentarzu na motorowerach, jednośladach oraz przy użyciu sprzętu rekreacyjno-sportowego (deskorolki, tyżworolki, hulajnogi, itp.) stanowi o normowaniu zasad poruszania się rowerem, motorowerem i hulajnogą elektryczną na wzór przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 988 z późn. zm.). Sąd nie dopatrzył się sprzeczności kwestionowanej regulacji regulaminowej z przepisami ustawy - Prawo o ruchu drogowym.

Zdaniem Sądu brak jest podstaw do formułowania stanowiska o tożsamości regulacji §19 Regulaminu z zasadami dotyczącymi odpowiedzialności osób dorosłych za zachowania małoletnich, które określono w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.) oraz przepisach ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1359 z późn. zm.). Postanowienie regulaminu, że *„Dzieci do lat 13 mogą przebywać na terenie cmentarza wyłącznie pod opieką osób dorosłych”* należy odczytywać jako dążenie do zapewnienia zachowania ciszy, powagi i szacunku należnego zmarłym (§18 Regulaminu) w kontekście sankcji prawa miejscowego obejmującej niedopuszczenie do korzystania lub przerwanie korzystania z obiektu użyteczności publicznej.

Sąd podziela natomiast stanowisko autora skargi, że postanowienie §11 Regulaminu *„Cmentarz utrzymywany jest jako teren zieleni o charakterze parkowym”* oraz zapis §25 Regulaminu *„Nagrobek ustawiany jest dokładnie w miejscu w którym znajduje się grób”* stanowią, co najmniej częściowe powtórzenie treści aktów prawnych wyższego rzędu, w którym Sąd nie dopatrzył się innych wartości normatywnych niż te określone w §3 oraz §14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury

Sygn. akt IV SA/Po 412/23

z dnia 7 marca 2008 roku w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. Nr 48, poz. 284).

Z powołanych powyżej przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 roku wynika bowiem, że cmentarze projektuje się i utrzymuje jako tereny o założeniu parkowym, a na grobach można ustawiać nagrobki o wymiarach nieprzekraczających granic powierzchni grobu albo usypywać ziemię w postaci pagórka nad grobem. Dostrzegać jednocześnie należy, że tylko nakaz ustawiania nagrobka w miejscu, w którym znajduje się grób można rozpoznać jako zasadę korzystania z obiektu użyteczności publicznej.

Sąd podziela stanowisko, że postanowienia §3 oraz §4 Regulaminu, a tym samym inne postanowienia Regulaminu stanowiące o kompetencjach powierzonych administratorowi, w niedopuszczalny sposób modyfikują uregulowaną ustawowo kompetencję burmistrza określoną przepisem art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz naruszają art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, bo wykraczają poza materię określoną, jako „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”.

W treści §3 oraz §4 Regulaminu wskazano bowiem, iż Burmistrz Okonka sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem cmentarza, a administrator zarządza cmentarzem w imieniu Burmistrza.

Przyjmuje się natomiast, że wyłącznie do kompetencji właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy to, czy zarząd nad cmentarzem będzie wykonywał samodzielnie, czy też przez administratora, jak również kto będzie administratorem oraz jaki zakres uprawnień powierzy administratorowi (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 22.11.2017 r., II SA/Go 812/17, LEX nr 2405948, Wyrok WSA w Poznaniu z 14.04.2023 r., sygn. akt: IV SA/Po 165/23, CBOSA).

Z uwagi na powyższe wadliwe są także postanowienia Regulaminu określające zakres/rodzaj uprawnień administratora delegowanych/powierzonych mu do wykonywania z mocy kwestionowanej Uchwały w imieniu Burmistrza Okonka.

W konsekwencji uznać należało, że również postanowienia §3, §4, §7, §8, §9, §10, §13 ust. 2, §14, §22, §23 §33, §34, §38, czy §41 Regulaminu w niedopuszczalny sposób, bo z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym ingerują w materię

Sygn. akt IV SA/Po 412/23

już uregulowaną aktem wyższego rzędu, czyli w treść art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Opisanej wadliwości nie można usunąć stwierdzając nieważność jedynie w zakresie użytych słów "administrator", albowiem takie rozstrzygnięcie prowadziłoby do nieprawidłowego odczytywania pozostałych postanowień Regulaminu. Innymi słowy, stwierdzenie nieważności tylko w zakresie słów "administrator" pozbawiłoby znaczenia te postanowienia Regulaminu, do których bezpośrednio odnoszą się kwestionowane słowa, a kompetencje i zadania nie byłyby przypisane do żadnego podmiotu. Z tego względu zaskarżona Uchwała nie może ostać się w swoim dotychczasowym kształcie w obrocie prawnym.

Sąd nie podziela jednak oceny o konieczności stwierdzenia nieważności §37-§44 Regulaminu w odniesieniu do ustanowionych w tych postanowieniach definicji i zasad wykonywania prac budowlanych lub kamieniarskich, a także usuwania stwierdzonych nieprawidłowości.

Z uwagi na powyższe Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. oraz 91 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 1, art. 7 ust. 1-2 oraz art. 15 ust. 1-2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a także art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, orzekł jak w sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały w całości.

na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołyńska-Mateja
St. sekretarz sądowy



