



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 11 października 2022 r.

Poz. 4305

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.368.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 października 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXXIX/249/2022 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 31 sierpnia 2022 r.** w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w Gronowie Elbląskim **w części dotyczącej** § 2 ust. 2 i ust. 3, § 5 oraz § 7, § 8, § 9, § 11 ust. 2 w zakresie sformułowania: „... oraz z zachowaniem jego wymiarów, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. rok 2008 Nr 48, poz. 284)”, § 11 ust. 3 w zakresie sformułowania: „...sprzedawane są miejsca grzebalne pod grób do pochowania zwłok osób zmarłych” oraz sformułowania: „... także”, § 14, § 17, § 18, § 19 ust. 2, § 20 pkt 1, pkt 6, pkt 9, pkt 12, § 22, § 23, § 24.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1947), uchwaliła regulamin korzystania z cmentarza komunalnego w Gronowie Elbląskim, stanowiący załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały - zwany dalej Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy uchwały, w sposób istotny naruszają prawo.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W myśl art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności sprawy cmentarzy gminnych należą do zadań własnych gminy.

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje - na podstawie upoważnień ustawowych - prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Z kolei w myśl art. 40 ust. 2 przywołanej ustawy, bezpośrednio na jej podstawie, organy gminy mogą wydawać

akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, zawartej w art. 40 ust. 2 powyższej ustawy, jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. W orzecznictwie sądowym oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że poprzez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13). Wobec powyższego, Rada Gminy Gronowo Elbląskie była uprawniona do uregulowania w kwestionowanej uchwale wyłącznie norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie cmentarza komunalnych. Należy również wskazać, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń. Osoby korzystające powinny się podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 473/07).

Mając powyższe na uwadze, należy zakwestionować § 2 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu, w których Rada Gminy Gronowo Elbląskie postanowiła, że „... Zarządcą Cmentarza Komunalnego jest Wójt Gminy Gronowo Elbląskie” oraz, że „... Biuro Zarządcy Cmentarza znajduje się w budynku Urzędu Gminy w Gronowie Elbląskie - ul. Łączności 3, 82-335 Gronowo Elbląskie, pokój nr 13, czynne:

- poniedziałek, wtorek, czwartek 7.00 - 15.00
- środa - 7.00 - 16.00
- piątek - 7.00 - 14.00”.

Zdaniem organu nadzoru, rada w sposób nieuprawniony, bez stosownych upoważnień ustawowych, określiła w Regulaminie podmiot, który sprawować będzie funkcję zarządcy cmentarza komunalnego oraz ustaliła jego siedzibę oraz czas pracy.

Zamieszczanie tego typu przepisów prawa w załączniku Nr 1 do uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego. Delegacja ustawowa, nie obejmuje możliwości wywierania wpływu na funkcjonowanie zarządcy danego obiektu. Ponadto uchwała w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego, nie może być traktowana, jako informator, wobec tego zachodzi konieczność zakwestionowania ww. regulacji.

Niedopuszczalnymi są ponadto przewidziane § 5 załącznika nr 1 do uchwały, przepisy zobowiązujące Zarządcę cmentarza do:

- wskazania miejsca pochówku na całym cmentarzu, według bieżącej kolejności, na kwaterach obecnie użytkowanych (pkt 1);
- dokonania na wniosek osób zainteresowanych rezerwacji miejsc na cmentarzu i prowadzenia właściwej dokumentacji (pkt 2);
- bieżącego utrzymania cmentarza (wywóz śmieci, utrzymanie porządku w alejkach, utrzymanie terenów zielonych, zapewnienie ciągłego dopływu wody do punktów czerpalnych na cmentarzu, oświetlenie) (pkt 3);
- pobierania opłat za miejsca grzebalne, rezerwacje oraz korzystanie z terenu cmentarza dla wykonywania pochówku, prac kamieniarskich i budowlanych (pkt 4).

Cytowane regulacje nie mieszczą się w materii regulaminowej. Przepisy te naruszają kompetencje wójta (zarządcy cmentarza) do utrzymania i zarządzania cmentarzem komunalnym, wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, bowiem szczegóły związane z określeniem sposobu wykonywania przedmiotowego zadania powinny być przez niego określone. Dodać ponadto trzeba, że przyjęte zakwestionowanymi przepisami rozwiązania dotyczące wskazania miejsca pochówku, dokonania rezerwacji miejsc na cmentarzu, czy też prowadzenia dokumentacji związanej z danym grobem, powinny być

przedmiotem umowy cywilno-prawnej, a nie wynikać z aktu prawa miejscowego. Tożsamy pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt IV SA/GI 1231/14.

Dodać trzeba, że rada, nie może też decydować o przebiegu procedury poprzedzającej dokonanie rezerwacji miejsc na cmentarzu i nakazywać uprawnionym do pochowania zwłok złożenia wskazanych dokumentów, podobnie jak, regulować obowiązków związanych z przechowywaniem dokumentacji związanej z pochówkiem.

Przedstawiona powyżej argumentacja jest również (częściowo) podstawą zakwestionowania kolejnych przepisów Regulaminu, tzn.:

- § 7 ust. 1, w myśl którego „...podmiot uprawniony do pochowania zwłok zobowiązany jest do: złożenia w Urzędzie Gminy Gronowo Elbląskie dokumentów określonych przepisami prawa (pkt 1), uzgodnienia z Zarządcą cmentarza miejsca złożenia zwłok lub szczątków (pkt 2), wniesienia obowiązujących opłat za korzystanie z cmentarza (pkt 3)”;
- § 8 stanowiącego, że „... w imieniu osoby lub instytucji uprawnionej do pochowania zwłok lub szczątków, stronę formalną w pełnym zakresie może dopełnić upoważniony przez te osoby podmiot gospodarczy wykonujący usługę pogrzebową”;
- § 9 ust. 1, zgodnie z którym podmiot gospodarczy wykonujący usługę pogrzebową zobowiązany jest do: „... uzgodnienia z Zarządcą daty i godziny planowanego pochówku, ekshumacji, prac związanych z montowaniem i zdemontowaniem nagrobka” (pkt 1), „...okazania dowodu uiszczenia obowiązujących opłat” (pkt 2), „... uporządkowania terenu wokół miejsca pochówku, ekshumacji, prac związanych z montowaniem i zdemontowaniem nagrobka, po wykonaniu usługi” (pkt 3) oraz „... wywiezieniu nadmiaru ziemi i odpadów budowlanych pozostałych po wykonanych ww. pracach” (pkt 4).

Przepisy te również nie stanowią materii regulaminowej, a tego typu regulacje winny być przedmiotem, zawieranych pomiędzy zarządcą, dysponentem grobu, czy też przedsiębiorstwem pogrzebowym, umów cywilno-prawnych, a nie elementem aktów prawa miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Gronowo Elbląskie określając zasady i tryb korzystania z obiektów gminnych nie może też regulować zasad reprezentacji podmiotów dysponujących miejscem grzebalnym. Umieszczenie w załączniku Nr 1 do ww. uchwały, przytoczonej powyżej regulacji § 8 Regulaminu stanowi istotne naruszenia prawa.

Częściowo wadliwy, jest także przepis § 11 ust. 3 Regulaminu, w myśl którego na Cmentarzu Komunalnym *sprzedawane są miejsca grzebalne pod grób do pochowania zwłok osób zmarłych*, można także dokonać rezerwacji miejsc grzebalnych.

Stwierdzić należy, iż grób czy też miejsce przewidziane na jego lokalizację, w ogóle nie może być przedmiotem obrotu, tak pierwotnego, jak i wtórnego, nawet za wiedzą administratora cmentarza. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15, wskazując, iż orzecznictwie ugruntował się pogląd, że prawo do grobu ma charakter cywilnoprawny, a umowa o pochowanie zwłok jest czynnością cywilnoprawną zawartą przez osobę fizyczną z zarządem (administratorem) cmentarza, z której wynika szereg uprawnień dla osoby, dla której kultura pamięci osoby zmarłej pochowanej w tym grobie, jest jej własnym dobrem osobistym. Suma tych uprawnień stanowi prawo do grobu. Prawo to ma dwojaki charakter: osobisty i majątkowy, przy czym na pierwszy plan wysuwają się elementy osobiste, do których zalicza się prawo do pochowania zwłok uprawnionego w wybranym przez niego miejscu, jeżeli dokonał takiego wyboru i obok zwłok jego bliskich, prawo opieki nad grobem, sprawowania kultu osoby tam pochowanej, podjęcia decyzji o pochowaniu innych osób bliskich itp. Prawo to ma także elementy majątkowe, takie jak np. ponoszenie wydatków związanych z utrzymaniem prawa do grobu oraz utrzymaniem samego grobu, jednak mają one charakter podrzędny w stosunku do decydujących elementów niemajątkowych. Elementy osobiste prawa do grobu mają charakter przeważający i są związane z określoną osobą; jako prawa osobiste są niezbywalne i niedziedziczne. Prawo do pochowania w danym grobie przysługuje osobom fizycznym, które zawarły umowę z zarządem (administratorem) cmentarza komunalnego, obejmującą swoimi skutkami tylko umawiające się strony, jak również same grób urządziły, lub dla których został on urządzony. Jednocześnie niedopuszczalne jest uczynienie miejsca pochówku (grobu, kwatery) na cmentarzu komunalnym przedmiotem transakcji handlowej w celach zarobkowych. Nie można bowiem dokonywać obrotu czymś (miejscem przeznaczonym na grób), co nie stanowi przedmiotu prawa obrotu gospodarki nieruchomościami,

prawa zbywalnego, użyczanego, jak również nie jest ograniczonym prawem rzeczowym (art. 244 i art. 245¹ Kodeksu cywilnego).

Poza delegację ustawową wykracza także postanowienie § 14 Regulaminu, zakładające, iż „...po dokonaniu ekshumacji, osoba uprawniona może wystąpić do Zarządcy cmentarza o zwrot opłaty 20 - letniej w wysokości odpowiadającej stosunkowi okresu pozostałego do okresu 20 lat, liczonemu w stosunku procentowym do okresu pozostałego do okresu 20 lat”, bowiem działanie na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie obejmuje stanowienia przez radę w zakresie prawa do żądania zwrotu poniesionych kosztów za rezerwację miejsca grzebalnego.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych ustawodawca dopuszcza możliwość pobierania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych wyłącznie w postaci opłat za pochowanie zwłok oraz odpowiadającej tym opłatom, opłaty za zastrzeżenie przeciw ponownemu użyciu grobu po upływie 20 lat. Sam charakter tego świadczenia jest związany ze złożeniem i pochowaniem ludzkich zwłok (art. 7 ust. 2 ww. ustawy). Opłaty za miejsce, za okres 20 lat i za każde kolejne przedłużenie opłaty na 20 lat, można zakwalifikować jako opłaty za usługi administratora cmentarza, polegające na udostępnieniu miejsca pod grób i te opłaty bezspornie związane są z pochowaniem zmarłych osób fizycznych i nie mają charakteru prawa zbywalnego. Podkreślić należy, że w następstwie umowy, mocą której zarząd (administrator) cmentarza, oddaje danej osobie miejsce na grób, powstaje swoisty stosunek cywilnoprawny, w ramach którego osoba uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale także zwyczajowo szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należytych stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. Źródłem samoistnego posiadania prawa do grobu jest zatem wyłącznie umowa cywilnoprawna z administratorem cmentarza, będącym, z woli organu stanowiącego gminy, dysponentem miejsca pod grób. Miejsce pod grób stanowi własność właściciela cmentarza (gminy), a przyznanie konkretnej osobie prawa do tego miejsca oznacza nakaz skierowany do administratora cmentarza jego ochrony przed rozdysponowaniem innej osobie.

Wyeliminowane z obrotu prawnego muszą być również przepisy: § 17 Regulaminu, który stanowi, że wszelkie zagospodarowanie otoczenia grobu (nasadzenia i utwardzenie placu wokół grobu) oraz ustawienie nagrobka możliwe jest po uzyskaniu zezwolenia Zarządcy oraz wpłaceniu opłaty w wysokości określonej w cenniku za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Gronowie Elbląskim oraz § 18 Regulaminu, zakładający, że zezwolenie wydaje się wyłącznie na roboty i miejsca, za które uregulowane zostały wszelkie wymagane opłaty.

Regulacjami tymi organ stanowiący Gminy Gronowo Elbląskie kolejny raz wkroczył materię umowną. Ponadto należy w tym miejscu zauważyć, że niekwestionowany jest pogląd, według którego, z chwilą złożenia do grobu zwłok prawo do grobu obejmuje zarówno urządzenie jego wystroju, jak również wystawienie nagrobka. Te zewnętrzne przejawy prawa do grobu, mimo że wiążą się z wydatkami, mają charakter osobisty. Prawo do wzniesienia nagrobka i utrzymania grobu, w tym prawo do wykonywania z tym związanych robót, stanowi element prawa do grobu. Wraz z udostępnieniem danej osobie fizycznej miejsca na grób, osoba ta uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego (wraz z prawem do ekshumacji), ale także zwyczajowo szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymania w należytych stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp. (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 929/15, a także wyrok NSA z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2263/16). Skutkiem dysponowania prawem do grobu jest więc uprawnienie do wykonywania w jego obrębie robót.

W ocenie organu nadzoru, z naruszeniem przepisów kompetencyjnych uchwalony został również § 19 ust. 2 Regulaminu, w myśl którego osoby uprawnione przez Zarządcę cmentarza upoważnione są do kontrolowania pojazdów wjeżdżających na cmentarz pod kątem wwożonych i wywożonych materiałów, elementów nagrobkowych itp. (nie są upoważnieni do kontroli osobistej).

Zagadnienie to nie dotyczy zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto żaden przepis obowiązującego prawa nie upoważnia organu stanowiącego do umocowania zarządcy cmentarza do ingerowania w sposób korzystania z pojazdów wjeżdżających na teren cmentarzy komunalnych. Jakakolwiek próba przypisania w tym zakresie władztwa zarządcy cmentarza pozbawiona jest podstawy prawnej.

Wyeliminowany z obrotu prawnego musi być także:

- § 22 Regulaminu, który stanowi, że zagospodarowanie otoczenia grobu wykonane niezgodnie z regulaminem oraz utrudniające przejazdy i przejścia pomiędzy grobami będą usuwane przez Zarządcę cmentarza bez decyzji i informowania dysponenta grobu o zaistniałym fakcie;
- § 23 Regulaminu, który zakłada, że w przypadku naruszenia postanowień niniejszego regulaminu Zarządcy cmentarza przysługują uprawnienia wynikające z obowiązujących przepisów.

Uchwalając przedmiotowe przepisy, organ stanowiący Gminy Gronowo Elbląskie naruszył zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis i jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11), co w przedmiotowym przypadku nie ma miejsca, gdyż użyto w nim niezrozumiałe sformułowanie: „utrudniające przejazdy i przejścia pomiędzy grobami”, czy też sformułowanie: „przysługują uprawnienia wynikające z obowiązujących przepisów”. Nie wiadomo zatem, jakie konkretne zachowania, w zamyśle lokalnego prawodawcy, są zabronione, czy też mają być dokonane. Przepisy te są zatem niejasne i relatywne, a to przesądza o konieczności stwierdzenia ich nieważności.

Wskazać ponadto trzeba, że pozostałe regulacje § 22 Regulaminu przewidujące konsekwencje w przypadku niezgodnego z Regulaminem zagospodarowania otoczenia grobu wykonane, podjęte zostały z przekroczeniem prawa, gdyż winny być umiejscowione w umowie zawartej pomiędzy zarządcą cmentarza a dysponentem miejsca grzebalnego.

Przepisem nieprecyzyjnym jest również § 24 załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1947) - nie wskazano, jakie konkretnie regulacje winny być stosowane.

Kwestionując ww. normę dodać trzeba, że brak jest podstaw do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują, niezależnie od takiego odesłania.

Według utrwalonego poglądu artykułowanego w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania przepisów prawa rangi ustawowej, wynika wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Tym samym, wprowadzenie przez Radę Gminy Gronowo Elbląskie kwestionowanej regulacji narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych, wobec których akt prawa miejscowego jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego.

Z uwagi na przedstawioną powyżej argumentację zakwestionować trzeba (częściowo regulację) § 11 ust. 2 Regulaminu, który przewiduje m.in., że usytuowanie grobu musi nastąpić z zachowaniem jego wymiarów, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. rok 2008 Nr 48, poz. 284). Cytowana regulacja nie może zatem pozostać w obrocie prawnym i musi być przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego.

W ocenie organu nadzoru, z obrotu prawnego muszą wyeliminowane zostać również postanowienia § 20 załącznika Nr 1 do uchwały, którymi zabroniono: niszczenia grobów, nagrobków i umieszczonych na nich znaków i symboli kultu religijnego, obiektów budowlanych i innych urządzeń, zieleni, drzew oraz pozostałych elementów infrastruktury cmentarza, w tym urządzeń monitoringu, wodociągowych, sanitarnych i elektrycznych (pkt 1); gromadzenia odpadów poza miejscem do tego wyznaczonym oraz ich spalania (pkt 6); samowolnego usuwania oraz sadzenia drzew i krzewów (pkt 9); ustawiania oraz wywieszania reklam (pkt 12).

WW. przepisy Regulaminu podjęte zostały z naruszeniem powszechnie obowiązujących norm prawnych, gdyż w opisanych przypadkach organ stanowiący Gminy Gronowo Elbląskie dokonał powtórzeń i modyfikacji unormowań, zawartych ustawie z dnia 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń (Dz. U. 2021 r., poz. 2008 z późn. zm.), czy też ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2022 r., poz. 699 z późn. zm.) - (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 280/16). Wskazać zatem trzeba, że zakazy: wysypywania śmieci poza miejscem wyznaczonym i ich „utylizacji”, sadzenia oraz usuwania drzew i krzewów bez pozwolenia, wywieszania reklam są modyfikacją odpowiednio treści art. 63a i art. 145 kodeksu wykroczeń i art. 33 ust.1 ustawy o odpadach. Niszczenie mienia zostało spenalizowane natomiast w art. 124 § 1 kodeksu wykroczeń.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki