

Pułtusk, dnia grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny,

w Warszawie

ul. Jasna 2/4

00 – 013 Warszawa

za pośrednictwem

Wojewody Mazowieckiego

Skarżący:

Rada Miasta Ciechanów

Plac Jana Pawła II 6

reprezentowana przez Prezydenta Miasta Ciechanów

zastępowanego przez

r. pr. Jacka Nieściora

Kancelaria Radcy Prawnego

Jacek Nieścior

ul. Rynek 6, 06 – 100 Pułtusk

Organ:

Wojewoda Mazowiecki

Plac Bankowy 3/5, 00 – 950 Warszawa

SKARGA

na Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego

z dnia 2 grudnia 2016 r., Nr LEX-I.4131.226.2016.MPZ

W imieniu Rady Gminy Miejskiej Ciechanów, w oparciu o udzielone pełnomocnictwo, na podstawie art. 50 i 54 § 1 w związku z art. 3 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016r. poz. 718) zaskarżam w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego Nr LEX-I.4131.226.2016.MPZ z dnia 2 grudnia 2016 r., doręczone w dniu 2 grudnia 2016 r. i wnoszę o:

1. uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego w całości,

2. zasądzenie kosztów postępowania według norm prawem przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu nadzorcemu zarzucam:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 573 z późn. zm.) poprzez przyjęcie, że część przepisów uchwały w zakresie w którym stwierdzono nieważność jest nieprawidłowa ponieważ nie zawiera wyłączenia wskazanego w przepisie art.7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015r., poz. 2126 z późn. zm.) oraz że czynności wymienione w uchwale nie mieszczą się w zakresie dyspozycji art. 4 ust. 1 pkt 2. ww. ustawy.
2. naruszenie przepisu art. 91 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym poprzez brak uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz sformułowanie uzasadnienia w sposób niejasny i nielogiczny

UZASADNIENIE

Skarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 2 grudnia 2016 r. Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność § 4, § 6 pkt 4, § 7 ust.4 Załącznika do uchwały Rady Miasta Ciechanów Nr 317/XXIV/2016 z dnia 27 października 2016 roku w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego i urzędzeń cmentarnych.

W części dotyczącej stwierdzenia nieważności przepisu § 4 załącznika do ww. uchwały Wojewoda Mazowiecki cytując w swoim rozstrzygnięciu część przepisów art.7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015r., poz. 2126 z późn. zm.) wskazał że:

„...Ww. przepis zezwala na ponowne użycie grobu do chowania po upływie 20 lat, chyba, że jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenia i uiści opłatę za pochowanie zwłok. Zgodnie z ust.3 tego przepisu nie jest dopuszczalne chowanie po 20 latach, jeżeli groby sa murowane i przeznaczone do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także przeznaczone do chowania urn ze spopielonymi zwłokami. W związku z powyższym groby murowane rodzinne nie podlegają

opłatam za kolejne okresy dwudziestoletnie. Natomiast w zakwestionowanej uchwale brak tego wyłączenia...”.

Zdaniem Rady Miejskiej skonfrontowanie postanowień §4 uchwały objętym aktem nadzoru z unormowaniami przepisu art. 7 o którym mowa powyżej nie może prowadzić do wniosku że pojawiła się między tymi aktami rozbieżność. W przedmiotowej sprawie w ocenie Rady nie doszło do odstąpienia od rozwiązań przyjętych na szczeblu ustawowym. Stawki opłaty za korzystanie z gruntu (miejsca pod pochówek) w skazane w § 4 obejmują jedynie okres dwudziestoletni a zatem nie zrozumiałym jest wskazywanie w tym przepisie wyłączeń, o których mowa w art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015r., poz. 2126 z późn. zm.). Z uwagi na charakter przedmiotowej uchwały „cennik opłat cmentarnych” zdaniem Rady oczywistym jest iż zarządca „administrator” cmentarza winien pobierać stosowne opłaty zgodnie z uchwalonym cennikiem ale jednocześnie zgodnie z aktem usytuowanym wyżej w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto przede wszystkim należy podkreślić, że Rada nie posiada kompetencji do tego, aby w stanowionej przez siebie uchwale, która jest aktem prawnym niższego rzędu, regulować raz jeszcze materię określoną aktem hierarchicznie wyższym, jakim jest ustawa. Uregulowanie w uchwale rady materii znajdującej się już w innej ustawie pozostaje niezgodne z zasadami techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. 2016r., poz. 283). Faktem jest że naruszenie tych zasad nie stanowi automatycznie o sprzeczności uregulowań z prawem. Naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznaczne z istotnym naruszeniem prawa występuje wówczas, gdy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. Zgodnie z tymi zasadami w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje nieważność tych zapisów.

Nawet, jeśli by przyjąć, iż w przedmiotowej uchwale winno znaleźć się odesłanie do stosowania (w zakresie pobieranych opłat) odpowiednio przepisów art. 7 ustawy cmentarzach... to zdaniem Rady takie odesłanie również było by naruszeniem. Zgodnie z

licznym orzecznictwem w tym zakresie odsyłanie do stosowania określonych ustaw stanowi niewątpliwie przekroczenie delegacji ustawowej.

Rada pragnie również zaznaczyć, iż przywołane przez Wojewodę Mazowieckiego wyłączenia, o których mowa w § 7 ust.3 ustawy o cmentarzach... - dotyczą chowania zwłok w grobach murowanych a zatem niezrozumiałym było stwierdzenie nieważności całego § 4 uchwały skoro w jego treści Rada ustaliła opłaty m.in. za groby ziemne lub rezerwację miejsc pod groby.

Organ nadzoru stwierdzając nieważność przepisu §4 załącznika do uchwały w trybie art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym stoi na stanowisku, iż Rada ustalając opłaty w powyższym przepisie § 4 dopuściła się istotnego naruszenia prawa. Co prawda z treści uzasadnienia nie wynika iż doszło tu do istotnego naruszenia prawa ale jak wskazano powyżej zastosowany tryb stwierdzenia nieważności na to wskazuje. Organ Nadzoru przy wydawaniu aktów nadzoru winien czynić zadość postulatом ścisłości, precyzyjności i dokładności, zwięzłości oraz kompletności argumentacji. Zdaniem Rady użyte przez organ nadzoru sformułowanie w uzasadnieniu cyt.: *„...Wskazany przepis jest nieprawidłowy w zakresie, w jakim nie zawiera wyłączenia wskazanego w przepisie art. 7...”* oraz *„...Natomiast w zakwestionowanej uchwale brak tego wyłączenia...”* - nie stanowi o istotnym naruszeniu prawa przez Radę. Uzasadnienie rozstrzygnięcia w tym zakresie nie spełnia obowiązku, o którym mowa, powyżej czym naruszono przepis art. 91 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym, który brzmi *„Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.”*

Nawet jeśli przyjąć że w przedmiotowej sprawie Rada dopuściła się naruszenia prawa to zdaniem Rady z całą pewnością nie doszło do istotnego naruszenia prawa. Zgodnie z Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 września 2014r. sygn. IV S.A./GL 1156/13

„Istotne naruszenie prawa będące podstawą nieważności uchwały/zarządzenia organu gminy definiowane jest jako tego rodzaju nieprawidłowości, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, naruszenie podstawy prawnej ich podjęcia, naruszenie przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego przez wadliwą wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury podejmowania tych aktów.”

W ocenie Rady w kontekście przywołanych powyżej argumentów nic nie wskazuje na fakt istotnego naruszenia prawa a co za ty idzie stwierdzenia nieważności §4 uchwały. Zarzuty Organu nadzoru do treści tego przepisu mogą stanowić jedynie o nieistotnym naruszeniu

prawa a w takim przypadku organ nadzoru zgodnie z dyspozycją art. 91 ust.4 ustawy o samorządzie gminnym nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się wyłącznie do wskazania, iż uchwałą wydano z naruszeniem prawa.

W odniesieniu do kwestii związanej z zarzutami Wojewody, co do legalności przepisów odpowiednio §6 pkt 4 oraz § 7 ust.4 załącznika do uchwały Rada wskazuje, że organ nadzoru również w tej części nie sprostął wymogom określonym w art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wojewoda ograniczył się wyłącznie do stwierdzenia, iż ww. przepisy uchwały nie mieszczą się w zakresie dyspozycji art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Rada w zakwestionowanych zapisach uchwały ustaliła opłaty odpowiednio za przechowywanie ciała w chłodni oraz m.in. udostępniania kaplicy do ceremonii pogrzebowej. Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej zgodnie, z którym, organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego stanowią 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 - jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Mając powyższe na względzie ceny i opłaty, o których jest mowa w tym przepisie, mogą być ustalane, po pierwsze, za **"usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej"**, po drugie za **"korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego"**. Nie ulega wątpliwości że cmentarz komunalny jest obiektem użyteczności publicznej gdyż zapewnianie przez gminę korzystania z cmentarzy komunalnych jest zadaniem własnym zmierzającym do bieżącego i nieprzerwanego zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. Nie ulega wątpliwości również, że kaplica jak i urządzenie w postaci chłodni do przechowywania zwłok położone na terenie cmentarza służą wyłącznie do zaspokajania zbiorowych potrzeb, o których mowa powyżej. Niezrozumiałym, zatem jest stanowisko organu nadzoru, w którym podważa możliwość wprowadzania opłat, o których mowa wcześniej na podstawie art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w Wyroku z dnia 8 maja 2013r. sygn. III S.A./Wr 73/13 orzekł cyt.: *„Słowo "korzystanie" ujęte w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.) oznacza użytkowanie, skorzystanie, używanie. Wjazd na cmentarz komunalny jest korzystaniem z tego obiektu.”*

Zdaniem Rady w kontekście przywołanego orzeczenia nie sposób oprzeć się twierdzeniu, że „udostępnienie kaplicy” oraz „przechowanie ciała w urządzeniu jakim jest chłodnia” jest „korzystaniem” użytkowaniem obiektu lub urządzenia.

Organ nadzoru stwierdzając nieważność uchwały w zaskarżonym zakresie dopuścił się naruszenia art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ zakwestionowane przez organ nadzoru zapisy uchwały nie wypełniają definicji sprzeczności z prawem. Za istotne naruszenie prawa w uchwale o czym mowa wcześniej uznaje się takie naruszenie, które powoduje, że dany akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia oraz wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją uchwały. Wojewoda Mazowiecki nie wskazał, co do każdego postanowienia uchwały objętego rozstrzygnięciem, na czym polega naruszenie i w czym konkretnie się wyraża (na pewno niewystarczająco). Wskazać trzeba, że praktyka organu nadzoru co do kontroli uchwał (lub zarządzeń bo takie też występują) w przedmiocie opłat za korzystanie z cmentarza i urzędzeń cmentarnych jest bardzo wybiórcza. Rada pragnie zaznaczyć iż w tej materii obecnie w obrocie prawnym funkcjonują różnego rodzaju akty prawne stanowione przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, co powoduje, że gmina podejmując uchwały o konkretnej treści, wzorując się na uchwałach już obowiązujących nie może być pewna ich prawidłowości. Warto również zaznaczyć, że niektóre z takich aktów prawnych na terenie Województwa Mazowieckiego (oraz całego kraju) funkcjonują jako akty prawa miejscowego ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Oczywiście uchwały podejmowane przez poszczególne Rady Gmin nie stanowią źródła prawa, ale jak wskazaliśmy powyżej rozbieżności w tym zakresie są znaczne.

Mając na uwadze powyższe, skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze jest konieczna i uzasadniona.

Załączniki:

- 1) odpis skargi
- 2) pełnomocnictwo
- 3) zaświadczenie o wyborze
- 4) wyciąg z protokołu
- 5) dowód uiszczenia wpisu od skargi –zł

