

Projekt

z dnia 09.10.2023 r. zatwierdzony przez radcę
prawnego Monikę Płaszewską-Opalińską

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA PODKOWA LEŚNA**

z dnia 2023 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
skargi Prokuratora Okręgowego Prokuratury Okręgowej w Warszawie na uchwałę Nr 22/VII/2003
Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie opłat oraz ustalenia zasad wykupu
wolnych miejsc na cmentarzu komunalnym w Podkowie Leśnej**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę Prokuratora Okręgowego Prokuratury Okręgowej w Warszawie sygn. akt 3041-6.Pa.81.2023 z dnia 7 września 2023 r., doręczoną w dniu 11 września 2023 r., na uchwałę Rady Miasta Podkowa Leśna Nr 22/VII/2003 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie opłat oraz ustalenia zasad wykupu wolnych miejsc na cmentarzu komunalnym w Podkowie Leśnej (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z dnia 26 maja 2003 r. Nr 141 poz. 3488) wraz z odpowiedzią na skargę stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały, **uznając skargę za bezzasadną.**

§ 2. Burmistrz Miasta Podkowa Leśna jest uprawniony do ustanowienia pełnomocnika procesowego, który będzie reprezentował Radę Miasta Podkowa Leśna przed sądem administracyjnym.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik do uchwały Nr
Rady Miasta Podkowa Leśna
z dnia.....2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący:
Prokurator Okręgowy Prokuratury Okręgowej w Warszawie
ul. Chocimska 28
00-791 Warszawa

Organ:
Rada Miasta Podkowa Leśna
ul. Akacjowa 39/41
05-807 Podkowa Leśna

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.), Rada Miasta Podkowa Leśna, **przekazuje skargę** Prokuratora Okręgowego Prokuratury Okręgowej w Warszawie sygn. akt 3041-6.Pa.81.2023 z dnia 7 września 2023 r., doręczoną w dniu 11 września 2023 r., na uchwałę Rady Miasta Podkowa Leśna Nr 22/VII/2003 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie opłat oraz ustalenia zasad wykupu wolnych miejsc na cmentarzu komunalnym w Podkowie Leśnej i **uznaje skargę za bezzasadną.**

Zarazem wnosi o:

- 1) nieobciążenie Organu kosztami postępowania według norm prawem przepisanych,
- 2) przeprowadzenie rozprawy również pod nieobecność przedstawiciela Rady Miasta Podkowa Leśna.

Uzasadnienie

I. Prokurator Okręgowy Prokuratury Okręgowej w Warszawie, w skardze z dnia 7 września 2023 r. skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, za pośrednictwem Rady Miasta Podkowa Leśna, zaskarżył w całości uchwałę Rady Miasta Podkowa Leśna Nr 22/VII/2003 z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie opłat oraz ustalenia zasad wykupu wolnych miejsc na cmentarzu komunalnym w Podkowie Leśnej zarzucając istotne naruszenie prawa tj. art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez:

- Uniemożliwienie dostępu do miejsc na cmentarzu komunalny w Podkowie Leśnej osobom innym niż: osoby zameldowane w Podkowie Leśnej, mieszkańcy niezameldowani w Podkowie Leśnej lub osoby należące do parafii pod wezwaniem Św. Krzysztofa (§1 uchwały);
- Ograniczenie możliwości sprzedania miejsca na cmentarzu jedynie w przypadku zgonu osób wymienionych powyżej (§ 2 uchwały);
- Ustalenie zróżnicowanej opłaty za miejsce na cmentarzu w zależności od przynależności osoby zmarłej do jednej grup wymienionych powyżej (§ 3 uchwały).

II. Organ podnosi, że niezasadne zdają się być zarzut stawiany przez Skarżącego z uwagi na fakt, że:
1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, zgodnie z przepisami prawa, między innymi spraw związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzem komunalnym należy do zadań własnych gminy. Obejmują one

m.in. prowadzenie ewidencji grobów, utrzymanie porządku, pieczę nad bezpieczeństwem osób i mienia, ustanowienie regulaminu cmentarza, ustalanie i przyjmowanie opłat za miejsca grzebalne oraz za usługi związane z utrzymaniem cmentarza ale przede wszystkim zapewnienia członkom wspólnoty możliwości pochowania na cmentarzu gminnym.

Podnieść także trzeba, że na gminy nałożony został, na podstawie przepisów art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy o pomocy społecznej, obowiązek pochówku osób bezdomnych.

Utrudnienia ustawowe związane z zakładaniem czy powiększaniem miejsc wyznaczonych na chowanie zmarłych a także fakt, iż Miasto Podkowa Leśna wpisane jest do rejestru zabytków, doprowadziło do tego, że na terenie Miasta Podkowa Leśna utworzono jeden cmentarz komunalny, niestety z małą ilością miejsc przeznaczonych do pochówku zmarłych z uwagi na jego niewielką powierzchnię. Z biegiem lat cmentarz ten niestety szybko się zapełniał, co w efekcie prowadziło do tego, że członkowie wspólnoty nie mieli możliwości bycia pochowanym w miejscu ich zamieszkania.

Z powodu powyższego i w celu wypełnienia, nałożonego na gminę ustawowego obowiązku zapewnienia jej członkom prawa do grobu, na terenie ich wspólnoty, zaistniała zatem konieczność doprecyzowania komu przysługuje prawo do nabycia miejsca na cmentarzu komunalnym.

Wbrew temu co twierdzi Skarżący nie doszło do naruszenia zasad równości konstytucyjnej gdyż prawo do grobu przysługuje wszystkim członkom wspólnoty gminnej – tym, którzy są zameldowani, tym którzy zamieszkują a także tym, którzy są członkami kościoła pod wezwaniem Św. Krzysztofa (innych kościołów na terenie Miasta Podkowa Leśna nie ma). Wszyscy zatem mają równe prawa do wykupienia miejsc na cmentarzu komunalnym, których na dzień dzisiejszy jest jedynie 10 miejsc grzebalnych.

Nie jest naruszeniem zasad równości niedopuszczenie do sprzedaży miejsc, na cmentarzu komunalnym, osobom spoza powyżej określonej wspólnoty gdyż mają one prawo do pochówku w swoim miejscu zamieszkania, zameldowania, pobytu itd., które z resztą realizują. Sprzedaż miejsc pochówków osobom spoza wspólnoty mogła by doprowadzić do sytuacji, w której mieszkańcy Miasta Podkowa Leśna lub członkowie kościoła byliby zmuszani do poszukiwania miejsca pochówku na cmentarzach oddalonych o kilkadziesiąt lub kilkaset kilometrów, co zdaniem Organu byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Dopuszczenie wykupu miejsca dopiero w przypadku zgonu danej osoby jest także uzasadnione koniecznością bieżącego zapewniania miejsc grzebalnych. Przepisy nie określają kiedy miejsce takie może być nabywane a zatem Organ ma prawo do samodzielnego określenia takich zdarzeń.

2. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają 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.

Natomiast przepis art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych stanowi podstawę do pobierania przez gminy opłaty za pochowanie zwłok. Przepis ten nie określa zasad ustalania takiego rodzaju opłat. Uwzględniając istotę zadania własnego gminy, w szczególności zapewnienie dostępu do komunalnych usług cmentarnych, trzeba stwierdzić, że pobierane opłaty za pochowanie zwłok nie mają charakteru komercyjnego. Organy gmin mają przy tym prawo do samodzielnego ustalania stawek za usługi cmentarne.

Organ pobiera niższą opłatę za wykup 1 - go miejsca (dwie kwatery) dla osób zameldowanych w Mieście Podkowa Leśna z uwagi na fakt, iż osoby te odprowadzają podatki w miejscu swojego zameldowania, które wpływają do budżetu gminy i dzięki którym może ona wypełniać swoje zadania ustawowe.

Pobierane opłaty za wykup miejsca na cmentarzu komunalnym zostały tak skalkulowane aby zaangażowane środki finansowe pozwoliły zapewnić prawidłowy poziom bezpieczeństwa na cmentarzach komunalnych oraz utrzymanie urządzeń cmentarnych w należytym stanie, a także prawidłowe zagospodarowanie terenu cmentarza. Z uwagi na małą ilość miejsc grzebalnych środki te opierają się głównie na opłatach związanych z odnowieniem prawa do grobu i opłat za wykupienie miejsca w kolumbarium.

W przypadku uznania przez Sąd za nieważne któregokolwiek z postanowień zaskarżonej uchwały, Organ wnosi o utrzymanie w mocy pozostałych jej zapisów.

Organ podziela stanowisko zawarte w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia z 28.07.2021 r., II SA/Sz 658/21, w którym sąd stwierdził, iż przepisy ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. prawo o prokuraturze, wskazują na konieczność rozważnego i racjonalnego korzystania z przewidzianych w nim środków prawnych, w szczególności, gdy kontrolowany akt organu samorządu terytorialnego obowiązuje już wiele lat a mieszkańcy pozostają w przeświadczeniu jego legalności.

Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 PostAdmU. Stosownie zaś do art. 147 § 1 PostAdmU sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

Ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania sankcji nieważności a zatem niezbędne jest odwołanie się do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.), jednakże i ten przepis nie definiuje obu rodzajów naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie.

Tylko istotne odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ust. w.z.z.w. przesądzają o naruszeniach przepisu upoważniającego jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co z kolei stanowi o istotnym naruszeniu prawa obligującym sąd do zastosowania sankcji nieważności.

Zauważyć także należy, że sądy administracyjne szczegółowo kontrolując regulacje aktów prawa miejscowego jakimi są m.in. regulaminy, analizują także wpływ stwierdzonych niezgodności z prawem na możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym uchwały w tym przedmiocie jako całości (vide np. wyroki w sprawach IV SA/Po 1110/17, z dnia 8 marca 2018 r.; II SA/Go 954/16, z dnia 12 stycznia 2017 r.; VIII SA/Wa 460/17, z dnia 14 grudnia 2017 r.; II SA/OI 996/17; z dnia 16 stycznia 2018 r.; II SA/Sz 24/18, z dnia 14 marca 2018 r., CBOSA- strona internetowa orzeczenia.nsa.gov.pl).

Załączniki:

- 1) skarga Prokuratora Okręgowego Prokuratury Okręgowej w Warszawie,
- 2) odpis odpowiedzi na skargę,
- 3) zaświadczenie o wyborze Burmistrza

UZASADNIENIE

Zgodnie z przepisem art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) skarga do sądu administracyjnego wnoszona jest za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Organ, którego dotyczy skarga zobowiązany jest do przekazania skargi sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia (art. 54 § 2 ww. ustawy). W przypadku niezastosowania się do powyższych obowiązków, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny (art. 55 §1).

Z uwagi na powyższe podjęcie niniejszej uchwały jest niezbędne celem wypełnienia obowiązków nałożonych ww. ustawą na organ gminy.

Burmistrz Miasta Podkowa Leśna

Artur Tusiński