

Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej

z dnia 25 lutego 2011 r.

**w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody
Dolnośląskiego z dnia 7 lutego 2011 r. znak: NK – N.4131.65.2011.JK8-2**

Na podstawie przepisu art. 98 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.¹) - Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Postanawia się wnieść skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego dotyczące stwierdzenia nieważności § 1 pkt 1 uchwały Nr IV/54/10 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 30 grudnia 2010 r. o zmianie uchwały w sprawie Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bystrzycy Kłodzkiej.

2. Treść skargi, o której stanowi ust. 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. 1. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Bystrzycy Kłodzkiej.

2. Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej jest uprawniony do ustanowienia pełnomocnika procesowego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń w budynku Urzędu Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej.

Przewodniczący Rady Miejskiej

/-/ Andrzej Wziątek

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 1547, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675.

Uzasadnienie

Zgodnie z przepisem 98 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.

Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone.

Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

Argumenty merytoryczne natury prawnej, przemawiające za podjęciem przedmiotowej uchwały zawiera projekt skargi, który jest przedkładany Radzie Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej wraz z niniejszym uzasadnieniem.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu**

za pośrednictwem

**Wojewody Dolnośląskiego,
Pl. Powstańców Warszawy 1
50-951 Wrocław**

Skarżąca: Gmina Bystrzyca Kłodzka
zastępowana przez: Radcę Prawnego Marka Ociepę
z Kancelarii Radcy Prawnego
- Oddział Bystrzyca Kłodzka
ul. Sienkiewicza 6B/5B, 57-500 Bystrzyca Kłodzka

Strona przeciwna: Wojewoda Dolnośląski
Pl. Powstańców Warszawy 1,
50-951 Wrocław

**Skarga
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 lutego 2011 r.
znak: NK – N.4131.65.2011.JK8-2**

Działając w imieniu Gminy Bystrzyca Kłodzka, zaskarżam w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 lutego 2011 r. znak: NK – N.4131.65.2011.JK8-2 jako podjęte z istotnym naruszeniem prawa materialnego.

Zarzucam Wojewodzie Dolnośląskiemu naruszenie następujących przepisów:

- 1) naruszenie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez jego zastosowanie pomimo braku podstaw faktycznych i prawnych;
- 2) naruszenie przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. Nr 23 poz. 295, z późn. zm.) w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9 poz. 43, z późn. zm.) poprzez ich błędną wykładnię, a w konsekwencji uznanie, że Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej nie jest uprawniona do ustalenia w jakiej formie i w jaki sposób będzie prowadzona gospodarka komunalna związana z zarządzaniem Cmentarzem Komunalnym w Bystrzycy Kłodzkiej.

Wskazując na powyższe naruszenie prawa przez Wojewodę Dolnośląskiego, wnoszę o:

- 1) uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego w całości;
- 2) zasądzenie od Wojewody Dolnośląskiego na rzecz Skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Na mocy kwestionowanego przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisu §1 pkt 1 uchwały Nr IV/54/10 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 30 grudnia 2010 r. o zmianie uchwały w sprawie Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bystrzycy Kłodzkiej, ustalono, że „Nadzór nad prawidłowym użytkowaniem cmentarza komunalnego i kaplicy cmentarnej sprawuje Zakład Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej Sp. z o.o. z siedzibą w Bystrzycy Kłodzkiej, zwany w treści niniejszej uchwały „Zarządcą”.

Tym samym organ stanowiący ustalił, że gospodarka komunalna w zakresie zarządzania cmentarzem komunalnym na terenie Bystrzycy Kłodzka będzie prowadzona przez Gminę Bystrzyca Kłodzka przy zastosowaniu formy spółki prawa handlowego, konkretnie spółki kapitałowej pod firmą Zakład Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej Sp. z o.o. z siedzibą w Bystrzycy Kłodzkiej.

Powyższy wybór formy gospodarki komunalnej, przy wykorzystaniu której ma być wykonywane zarządzanie cmentarzem komunalnym, znajduje pełne oparcie w treści przepisu art. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

Kwestionowany przepis §1 ust. 2 regulaminu cmentarza komunalnego w Bystrzycy Kłodzkiej w żadnym wypadku nie może naruszać przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, albowiem – zgodnie z brzmieniem §1 ust. 8 i ust. 9 ww. regulaminu – nadzór nad funkcjonowaniem cmentarza i tak sprawuje Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej.

Z pewnością, przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie wyłącza kompetencji Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej w zakresie wyboru formy prowadzenia gospodarki komunalnej, w tym w zakresie formy zarządu cmentarzem komunalnym.

Przeciwna sugestia Wojewody Dolnośląskiego pozostaje w nieusuwalnej sprzeczności nie tylko z literalnym brzmieniem przepisu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, ale i praktyką tegoż Organu.

Tytułem przykładu można wskazać choćby na treść uchwały Rady Miejskiej w Leśnej Nr XXXIII/210/09 z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie zasad funkcjonowania Gminnych Cmentarzy Komunalnych (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2009 r. Nr 86 poz. 1816), w której to uchwale – w §1 i §2 – wskazano, że „Cmentarze Komunalne w Leśnej, Pobiednej i Grabiszycach wraz z obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, będące mieniem gminnym, przekazuje się w administrację Zakładowi Usług Komunalnych w Leśnej z siedzibą przy ul. Świerczewskiego 11b, zwanego dalej Administratorem. Gmina upoważnia Administratora do pobierania wszelkich opłat za korzystanie z cmentarza według aktualnie obowiązującego cennika.”

Podobną treść znaleźć można w uchwale Nr 258/XXXV/09 Rady Gminy Mysłakowice z dnia 8 października 2009 r. w sprawie regulaminu cmentarzy komunalnych na terenie gminy Mysłakowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2009 r. Nr 193 poz. 3391).

Brak jest podstaw, aby wskazana wyżej praktyka Wojewody Dolnośląskiego nie mogła znaleźć zastosowania również w wypadku Gminy Bystrzyca Kłodzka. Wymaga tego wzgląd na pewność obrotu prawnego. Konieczność ścisłego przestrzegania prawa dotyczy również rządowej administracji publicznej, która winna szanować samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kompetencji prawotwórczych przyznanych im przez ustawodawcę. Niezrozumiałym i niezgodnym z prawem pozostaje różnicowanie uprawnień organów stanowiących gmin na obszarze Województwa Dolnośląskiego.

Niepomierne zdziwienie budzi również utożsamienie przez Wojewodę Dolnośląskiego Zarządcy z Burmistrzem (vide: uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 7 lutego 2011 r.). Już tylko analiza treści pierwotnego brzmienia §1 ust. 2 uchwały Nr XXVI/204/08 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 30 maja 2008 r. nie pozwala na taką wykładnię. Wszelko w treści ww. uchwały wyraźnie odróżnia się Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej od Zarządcy. Jak wynika z nadal obowiązującego przepisu §1 ust. 8 ww. uchwały, „skargi na Zarządcę cmentarza należy kierować do Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej.”

Trudno wyobrazić sobie taką sytuację, w której Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej sam składa skargi na siebie, jako Zarządcę cmentarza komunalnego.

Nie jest przy tym zasadne uznanie Wojewody Dolnośląskiego, że „o tym, kto faktycznie będzie wykonywał czynności z zakresu zarządu cmentarzem komunalnym będzie decydował Burmistrz wykonując przedmiotową uchwałę”. Powyższa teza świadczy jedynie o podważeniu przez jej Autora kompetencji prawotwórczej Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej w zakresie upoważnienia do wyboru zarówno formy (np.: samorządowy zakład budżetowy, spółka kapitałowa), jak i sposobu prowadzenia przez Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej gospodarki komunalnej (vide: art. 4 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej). Skoro wolą Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej pozostaje, aby bezpośredni zarząd cmentarzem komunalnym w Bystrzycy Kłodzkiej powierzyć jednoosobowej spółce z o.o. z wyłącznym udziałem Gminy Bystrzyca Kłodzka, to tym samym Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej nie jest w takiej sytuacji prawnej już uprawniony, aby zadanie to powierzyć innemu podmiotowi, np. osobie fizycznej, która zawodowo trudni się zarządzaniem nieruchomościami, w tym cmentarzami.

Nie powinno budzić wątpliwości, że przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie wyłącza zarówno kompetencji jednostki samorządu terytorialnego o której stanowi przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, jak i kompetencji organu stanowiącego w zakresie możliwości określenia na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 tej ustawy formy w jakiej ma być prowadzona gospodarka komunalna, w tym zarządzanie cmentarzami.

Przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zobowiązujący organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa, w tym samym stopniu dotyczy Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej, co Wojewody Dolnośląskiego.

Nie ma zatem Wojewoda Dolnośląski uprawnienia, aby skutecznie negować uprawnienie Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej, które wprost wynika z przepisu rangi ustawowej (vide: art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej).

Wobec powyższego, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo procesowe;
- 2) odpis skargi;
- 3) uchwała Nr VI/93/11 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 lutego 2011 r. znak: NK – N.4131.65.2011.JK8-2;
- 4) uchwała Rady Miejskiej w Leśnej Nr XXXIII/210/09 z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie zasad funkcjonowania Gminnych Cmentarzy Komunalnych;
- 5) uchwała Nr 258/XXXV/09 Rady Gminy Mysłakowice z dnia 8 października 2009 r. w sprawie regulaminu cmentarzy komunalnych na terenie gminy Mysłakowice.