

UCHWAŁA NR XXXI241/2022
RADY MIEJSKIEJ W BARDZIE

z dnia 27 stycznia 2022 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śl., na uchwałę Nr XVII/133/2020 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie wraz z odpowiedzią na skargę.

Na podstawie art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) i art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm) uchwala się, co następuje:

§ 1. Wnosi się o nieuwzględnienie skargi z dnia 20 grudnia 2021r. Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śl, dotyczącej stwierdzenia w części nieważności uchwały Nr XVII/133/2020 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie.

§ 2. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę z dnia 20 grudnia 2021r. Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śl., dotyczącą stwierdzenia w części nieważności uchwały Nr XVII/133/2020 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie wraz z odpowiedzią na skargę która stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się Burmistrza Miasta i Gminy Bardo w wykonaniu niniejszej uchwały do sporządzenia odpowiedzi na skargę i przekazania jej wraz z aktami sprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, a także do ustanowienia pełnomocnika procesowego, który sporządzi odpowiedź na skargę i będzie reprezentował Radę Miejską w Bardzie przed właściwym Sądem Administracyjnym.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Bardo.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miejskiej
w Bardzie

Barbara Strzelec

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2021r. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Ząbkowicach Śl., wniósł za pośrednictwem Rady Miejskiej w Bardzie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Nr XVII/133/2020 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie . Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organ którego działanie jest przedmiotem skargi, (w przedmiotowej sprawie organem tym jest Rada Miejska) przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. W świetle powyższego zasadne jest przekazanie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego We Wrocławiu wraz z odpowiedzią na przedmiotową skargę .

Burmistrz Miasta i Gminy
Bardo

Krzysztof

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Świętego Mikołaja 78-79
50-126 Wrocław

Skarżący: **Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich**
al. Niepodległości 2, 57-200 Ząbkowice Śląskie

Organ: **Rada Miejska w Bardzie**
Rynek 2, 57-256 Bardo
reprezentowana przez:
Burmistrza Miasta i Gminy Bardo
Krzysztofa Żegańskiego
Rynek 2, 57-256 Bardo

Odpowiedź na skargę

Działając w imieniu Organu, wykonując Uchwałę Nr XXXI/241/2022 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 27 stycznia 2022, wnoszę o;

1. odrzucenie w całości skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich na uchwałę nr XVII/133/2020 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie ustalania Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie (DZ. URZ. WOJ. 2020.4266)., wobec opatrzenia jej podpisem asesora Prokuratury Rejonowej w Ząbkowicach Śl., w sytuacji gdy z art. 173 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 r. poz. 66 ze zm) wynika iż : „Postanowienia o zawieszeniu postępowania, postanowienia kończące postępowanie przygotowawcze, akty oskarżenia, środki

odwoławcze oraz **środki zaskarżenia sporządzone przez asesora prokuratury podlegają aprobacie prokuratora bezpośrednio przełożonego.** Aprobata polega na akceptacji projektu decyzji” w związku z

§ 67 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury które stanowi:

„ Udzielenie aprobaty lub odmowa jej udzielenia następuje przez zamieszczenie na rękopisie **albo odpisie pisma procesowego odpowiedniej adnotacji, daty i podpisu oraz odcisnięcie pieczęci służbowej.** W razie odmowy udzielenia aprobaty asesorowi prokuratury udziela się wskazówek co do sposobu załatwienia sprawy lub usunięcia stwierdzonych uchybień”.

Niniejsza skarga jako środek zaskarżenia kierowany do Sądu nie zawiera stosownej adnotacji , daty podpisu oraz pieczęci służbowej świadczącej o udzieleniu aprobaty co do niniejszego środka zaskarżenia przez prokuratora nadzrędnego co powoduje, iż została wniesiona przez osobę nieuprawnioną.

- natomiast w przypadku nie podzielenia przez Sąd wniosku o odrzucenie skargi z ostrożności procesowej wnoszę o :

2. oddalenie w całości skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich na uchwałę nr XVII/133/2020 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie ustalania Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie (DZ. URZ. WOJ. 2020.4266).

3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

I . Stan faktyczny

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich zaskarżył uchwałę nr XVII/133/2020 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie ustalania Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bardzie (DZ. URZ. WOJ. 2020.4266) – dalej jako „uchwała”, w części dot: § 8 ust. 1 pkt 3, 4, 8, 9 .

Skarżący zarzucił, iż uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa poprzez :

- naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. z uwagi na przekroczenie upoważnienia ustawowego polegającego na nałożeniu w § 8 ust. 1 pkt 3, 4, 8, 9 zakazów w postaci :
 - zaśmiecania terenu w tym wysypywania odpadów poza pojemniki do tego przeznaczone (§ 8 ust. 1 pkt 3)
 - niszczenia na terenie cmentarza zieleni, nagrobków i urządzeń cmentarnych (§ 8 ust. 1 pkt 4)
 - prowadzenia na terenie cmentarza działalności handlowej (§ 8 ust. 1 pkt 8)
 - umieszczania reklam na terenie cmentarza (§ 8 ust. 1 pkt 9)
- w sytuacji gdy kwestie te są unormowane w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego

II Stanowisko Rady Miejskiej w Bardzie

Na wstępie należy odnieść się do wniosku o odrzucenie skargi w związku z opatrzenia jej podpisem asesora Prokuratury Rejonowej w Ząbkowicach Śl., w sytuacji gdy z art. 173 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze wynika iż : „Postanowienia o zawieszeniu postępowania, postanowienia kończące postępowanie przygotowawcze, akty oskarżenia, środki odwoławcze oraz **środki zaskarżenia sporządzone przez asesora prokuratury podlegają aprobacie prokuratora bezpośrednio przełożonego.** Aprobata polega na akceptacji projektu decyzji”

jednocześnie § 67 **Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości** z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury stanowi iż:

„ Udzielenie aprobaty lub odmowa jej udzielenia następuje przez zamieszczenie na rękopisie **albo odpisie pisma procesowego odpowiedniej adnotacji, daty i podpisu oraz odcisnięcie pieczęci służbowej.** W razie odmowy udzielenia aprobaty asesorowi prokuratury udziela się wskazówek co do sposobu załatwienia sprawy lub usunięcia stwierdzonych uchybień”.

Skarga wniesiona przez asesora prokuratorskiego została wniesiona przez podmiot do tego nieuprawniony wobec braku złożenia stosownego dokumentu (aprobaty), który uprawniałby do złożenia skargi do sądu administracyjnego.

Stosownie do art. 50 § 1 P.p.s.a (Dz. U z 2021 r. poz. 54 ze zm) uprawnionym do wniesienia skargi jest między innymi prokurator. Zgodnie zaś z art. 173 § 1 ustawy o prokuraturze Prokurator Generalny może powierzyć asesorowi powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury na czas określony, nieprzekraczający trzech lat, pełnienie czynności prokuratorskich, jednakże bez prawa udziału w postępowaniu przed sądem apelacyjnym i okręgowym **oraz sporządzania środków zaskarżania** i wniosków do Sądu Najwyższego oraz występowania przed tym Sądem.

Jednocześnie art. 173 § 2 stanowi iż „ Postanowienia o zawieszeniu postępowania, postanowienia kończące postępowanie przygotowawcze, akty oskarżenia, środki odwoławcze **oraz środki zaskarżenia sporządzone przez asesora prokuratury podlegają aprobacie prokuratora bezpośrednio przełożonego. Aprobata polega na akceptacji projektu decyzji.**

Z Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. w/s Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury wynika sposób funkcjonowania prokuratury i podział czynności między prokuratorów i pracowników prokuratury. Prokuratorzy pełniący funkcje kierownicze zapewniają prawidłową realizację zadań służbowych przez podległych im prokuratorów i pracowników prokuratury oraz właściwą organizację pracy. Przy podziale czynności kierownicy jednostek organizacyjnych uwzględniają kwalifikację prokuratorów i pracowników prokuratury. Zatem obowiązkiem prokuratorów, pełniących funkcje kierownicze jest czuwanie nad prawidłowością wykonywanych czynności przez powołane osoby i powierzanie spraw umocowanym do tego osobom. Wobec powyższego legitymowanie się przez asesora prokuratorskiego dokumentem aprobaty stwierdzającym akceptację pisma stanowi wymóg formalny skuteczności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Odnosząc się natomiast do wniosku o oddalenie skargi wskazuję :

Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2021 r. poz. 1372 ze zm) zwanej dalej "u.s.g.", jedyną przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy jest istotna sprzeczność uchwały lub zarządzenia z prawem.

Przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. reguluje kompetencję rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego, a takim jest bez wątpienia zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Bardzie. Zgodnie z tym przepisem, na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego także w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4). Regulamin korzystania z cmentarza komunalnych na terenie Gminy Bardo jest aktem prawa miejscowego wydanym w oparciu o powyższy przepis.

Jego adresatem są osoby korzystające z cmentarza komunalnego i przebywające na terenie tego cmentarza w różnym charakterze. Regulamin to normy i zasady prawidłowego postępowania, sformułowane w stosunku do osób korzystających z terenów obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Regulacje te wskazują przede wszystkim pożądane zachowania osób przebywających w przestrzeni publicznej i korzystających z konkretnych obiektów gminnych.

Regulamin nie ma za zadanie karać (żaden z zaskarżonych punktów nie wskazuje na karę) oraz powielać zapisów ustawowych. Zaskarżone zakazy z przedmiotowej uchwały nie mają charakteru penalizującego a raczej edukacyjny. Rada Miejska w Bardzie prowadząc zadanie własne gminy w zakresie utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, uchwalając regulamin Cmentarza Komunalnego dążyła przede wszystkim do wzbudzenia u osób korzystających z cmentarza odpowiedzialności za jego wygląd , stan techniczny oraz powagę miejsca kultu.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów należy wskazać iż w zaskarżonym Regulaminie wskazanie poszczególnych zakazów miało służyć przejrzystości i wynikało z dbałości o to, aby regulamin był czytelny przede wszystkim dla osób korzystających z cmentarza, które nie mają wiedzy ani doświadczenia w poruszaniu się na gruncie zapisów ustaw czy rozporządzeń itp. Gdyby zaś regulamin nie był sformułowany w tak jasny i przystępny sposób, stałby się zupełnie niezrozumiały dla adresata, co doprowadziłoby do zniweczenia faktycznego celu jego powstania.

Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem strony skarżącej, że podjęcie zaskarżonej uchwały wiązało się z przekroczeniem delegacji ustawowej i zasad prawidłowej legislacji.

Na podkreślenie zasługuje również fakt iż idąc za skarżącym każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa. Jak również bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota.

Należy podkreślić, że wbrew stanowisku wskazanego w skardze powołane przez skarżącego przepisy Kodeksu wykroczeń oraz Kodeksu karnego nie zawierają zakazów postępowania, lecz wyłącznie penalizują określone zachowania adresatów. Świadczy o tym ich treść opierająca się na konstrukcji: Kto (opis czynu), to podlega (opis kary). Same zaś przepisy zarówno Kodeksu wykroczeń, jak i Kodeksu karnego nie zawierają zakazów sensu stricto, lecz wyłącznie penalizację określonych zachowań adresatów norm prawnych. W żadnym zaś wypadku twierdzenie jakoby penalizacja zachowań była równoznaczna z zakazem takich zachowań, nie może mieć miejsca. Same zaś przepisy karne nie oznaczają zakazu określonego zachowania, lecz określają karę, z jaką powinien się liczyć adresat normy prawnej w przypadku jej spełnienia. Nie można więc twierdzić, jak to robi twórca skargi, iż przepisy Kodeksu wykroczeń lub Kodeksu karnego regulują kwestię zakazów przewidzianych przepisami prawa. Tym samym skarga nie jest uzasadniona.

Biorąc powyższe pod uwagę skarga jako nieuzasadniona, nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z tym, wnoszę jak na wstępie.

Krzysztof Żegański
Burmistrz Miasta i Gminy Bardo

Załączniki:

- Odpis odpowiedzi na skargę