



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 stycznia 2023 r.

Poz. 587

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 890/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we  
Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Asesor WSA

Anetta Makowska - Hrycyk  
Kamila Paszowska - Wojnar  
Anna Kuczyńska - Szczytkowska (sprawozdawca)

Protokolant

referent stażysta Kamila Ostrowska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 3 sierpnia 2022 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Lubaniu  
na zarządzenie Wójta Gminy Lubań  
z dnia 2 stycznia 2006 r. nr 125/2006  
w przedmiocie regulaminu cmentarzy komunalnych Gminy Lubań

**stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia w całości.**

### Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Lubaniu (dalej skarżący, Prokurator) pismem z dnia 13 października 2021 r. wniósł skargę na zarządzenie Wójta Gminy Lubań (dalej: Wójt) nr 125/2006 z dnia 2 stycznia 2006 r. w sprawie regulaminu cmentarzy komunalnych Gminy Lubań.

Wskazując jako podstawę prawną art. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. nr 23 poz. 259 ze zm.), Wójt, wyżej wskazanym zarządzeniem z dnia 2 stycznia 2006 r. wprowadził regulamin cmentarzy komunalnych Gminy Lubań. W § 10 wykonanie zarządzenia powierzono pracownikowi merytorycznie odpowiedzialnemu za nadzór nad cmentarzami komunalnymi, a w § 11 stwierdzono, że zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania i obowiązuje od 1 stycznia 2006 r.

W skardze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanego wyżej zarządzenia w całości, zarzucając mu istotne naruszenie prawa, tj.:

- art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm., dalej jako u.s.g.) i art. 94 i 7 Konstytucji RP poprzez wydanie zarządzenia przez Wójta Gminy Lubań, który nie miał kompetencji prawotwórczej do regulowania w formie aktu prawa miejscowego zasad korzystania z cmentarza komunalnego na obszarze Gminy Lubań;

- art. 42 u.s.g. w zw. z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP poprzez bezzasadne zaniechanie opublikowania zarządzenia stanowiącego akt prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowych, co spowodowało, że nie wiąże ono adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie wywołuje skutków prawnych.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł w szczególności, że w zaskarżonym zarządzeniu znalazło się szereg postanowień, które można określić zbiorczym terminem „zasad korzystania” z obiektów i urządzeń cmentarnych. Tego rodzaju normy adresowane są do nieograniczonego kręgu osób i dotyczą nieograniczonej liczby powtarzalnych sytuacji – mają więc charakter generalny i abstrakcyjny.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy uwzględnił w całości zawarte w niej zarzuty, wniósł o odstąpienie od obciążenia organu kosztami postępowania i przeprowadzenie rozprawy pod nieobecność przedstawiciela organu lub jego pełnomocnika.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej. Oznacza to, że w postępowaniu sądowym nie mogą być brane pod uwagę argumenty natury słusznościowej czy celowościowej. Badaniu podlega jedynie legalność aktu administracyjnego, czyli prawidłowość zastosowania przepisów prawa procesowego i materialnego w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, zwanej dalej w skrócie p.p.s.a.), kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd 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. Odnośnie do aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednakże nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym

w art. 90 ust. 1 albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 u.s.g.). Argumentując a contrario do treści art. 91 ust. 4 u.s.g., stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde istotne naruszenie prawa uchwałą lub zarządzeniem organu gminy oznacza ich nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762).

W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

W niniejszej sprawie kontroli sądowej poddane zostało zarządzenie Wójta Gminy Lubań z dnia 2 stycznia 2006 r., nr 125/2006, w którym jako podstawę prawną wskazano art. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Powyższe zarządzenie zgodnie z treścią jego § 11, nie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Z uwagi na materię podlegającą regulacji w drodze omawianego zarządzenia, zdaniem Sądu, nie ulega wątpliwości, że skarga dotyczy aktu podjętego w sprawie z zakresu administracji publicznej. Skargę tę wniósł Prokurator Rejonowy, na zasadzie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 r. poz. 66), zgodnie z którym jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Wywiedzenie skargi nie musiało być poprzedzone wyczerpaniem środków zaskarżenia ani nie było ograniczone terminem zaskarżenia, zatem skargę należy uznać za dopuszczalną.

Przystępując do oceny zaskarżonego przez Prokuratora zarządzenia, podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje rozbieżność, co do zakwalifikowania aktów regulujących kwestie opłat za świadczenie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (w tym cmentarzy komunalnych) do kategorii aktów prawa miejscowego. Zgodnie z jedną linią orzecniczą tego rodzaju akty nie stanowią aktów prawa miejscowego, lecz są aktami o charakterze kierownictwa wewnętrznego (por. wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., sygn. akt II OSK 138/05; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II GSK 1103/08; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 19/06, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA). W opozycji do powyższego twierdzenia pozostaje drugi nurt orzecznicy, zgodnie z którym regulacje te stanowią akty o charakterze prawa miejscowego. Akty te mają bowiem charakter powszechnie obowiązujący, a ich adresatem, na którego nakładają określone obowiązki, nie jest sama administracja, lecz wszystkie podmioty prawa, zewnętrzne wobec administracji (por. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 662/15; wyrok NSA z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 1022/10; wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1360/15; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 73/13; wyroki WSA w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Gl 865/16; z dnia 11 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 890/15, CBOSA). Wedle Sądu, do takich właśnie aktów należy zaliczyć zakwestionowane przez Prokuratora zarządzenie. Dokonując kwalifikacji tego aktu, trzeba bowiem uwzględnić, że jego adresatem nie jest sama administracja. Reguluje ono w sposób jednostronny kwestie związane z korzystaniem z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy. Akt ten określa w szczególności warunki i zasady udostępniania i rozporządzania miejscami grzebalnymi, zasady ekshumacji, przyjmowania

zwłok do pochowania, postanowienia porządkowe oraz zasady prowadzenia prac kamieniarskich. Innymi słowy wprowadza reguły postępowania dotyczące podmiotów zewnętrznych wobec administracji, chcących korzystać z cmentarzy komunalnych. W konsekwencji stwierdzić należy, że zarządzenie to posiada charakter generalny - bowiem zawarte w nim normy definiują adresata przez wskazanie pożądaných cech, a nie przez wymienienie nazw adresatów, oraz abstrakcyjny - gdyż nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto ma ono charakter normatywny, co wynika z postanowień wyznaczających adresatom sposób zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia, oraz zewnętrzny - bo skierowane jest również do podmiotów pozostających poza strukturą administracji. (por. wyrok WSA w Krakowie z 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 536/20, wyrok WSA w Opolu z 12 października 2021 r., sygn. akt II SA/Op 424/21, wyrok WSA we Wrocławiu z 6 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 836/21, CBOSA). Te wszystkie cechy przemawiają za uznaniem zaskarżonego zarządzenia za akt prawa miejscowego, którego obowiązywanie - w świetle art. 88 Konstytucji RP - zależy od jego ogłoszenia. Po myśli tego przepisu, warunkiem wejścia w życie aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego, jest ich ogłoszenie (ust. 1), zaś zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (ust. 2).

Nadto wskazać należy, że zgodnie z art. 41 ust. 1 u.s.g. akty prawa miejscowego ustanawia, w formie uchwały rada gminy. Wyjątkowo, przepis art. 42 ust. 2 u.s.g. dopuszcza, że w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia. Akty te, w myśl art. 42 u.s.g. w związku z art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, podlegają obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie bowiem z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Jak wynika z akt sprawy, kwestionowane zarządzenie nie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, ponieważ w § 11 tego aktu wskazano, że „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania i obowiązuje od dnia 1 stycznia 2006 r.”.

Niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, stanowiącego warunek jego wejścia w życie, świadczy - zdaniem Sądu - o istotnym naruszeniu norm konstytucyjnych (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP) oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co w konsekwencji skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności kontrolowanego zarządzenia w całości.

Wobec uwzględnienia najdalej idącego zarzutu Prokuratora dotyczącego braku publikacji zarządzenia w dzienniku urzędowym, bezprzedmiotowe było rozpatrywanie dalszych zarzutów zgłoszonych w skardze.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.