



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 lipca 2026 r.

Poz. 3239

WYROK NR IV SA/WR 545/25
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 marca 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Protokolant

Sędzia WSA Ewa Kamieniecka (sprawozdawca)

Sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk

Sędzia WSA Marta Pająkiewicz-Kremis

starszy sekretarz sądowy Katarzyna Kiermacka

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 26 marca 2026 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdnicy

na § 2 pkt 7 Regulaminu cmentarzy komunalnych przy ul. Słowiańskiej i ul. Waleriana Łukasińskiego

w Świdnicy, stanowiącego załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta Świdnicy

z dnia 14 lipca 2021 r. nr 0050-169/2021

w przedmiocie ustalenia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Świdnicy

stwierdza nieważność § 2 pkt 7 załącznika do zaskarżonego zarządzenia.

Uzasadnienie

W skardze z dnia 7 marca 2022 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na § 2 pkt 7 Regulaminu cmentarzy komunalnych w Świdnicy, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 0050-169/2021 Prezydenta Miasta Świdnicy z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Świdnicy, Prokurator Rejonowy w Świdnicy zarzucił naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) przez przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia i wprowadzenie w § 2 pkt 7 Regulaminu szeregu zakazów, które zostały stypizowane w innych przepisach rangi ustawowej. Wskazując na powyższe uchybienia, Prokurator Rejonowy w Świdnicy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. wniósł o stwierdzenie nieważności zarządzenia w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skargi, Prokurator Rejonowy zauważył, że zakaz dotyczący niszczenia elementów małej architektury, nagrobków lub urządzeń cmentarnych uregulowany został w art. 51 § 1, art. 124 § 1 lub art. 140 Kodeksu wykroczeń. Natomiast zakaz dotyczący niszczenia roślin oraz samowolnego sadzenia drzew lub krzewów stanowi odpowiednik art. 144 Kodeksu wykroczeń. Zakaz zaśmiecania odpowiada art. 145 Kodeksu wykroczeń, a zakaz prowadzenia handlu to odpowiednik art. 603 § 1 Kodeksu wykroczeń. Z kolei zakaz spożywania alkoholu w miejscach publicznych został wprowadzony przez art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W odpowiedzi na skargę z dnia 14 października 2025 r. Prezydent Miasta Świdnicy wniósł o oddalenie skargi w całości informując, że zaskarżony fragment Regulaminu został usunięty. Rada Miejska w Świdnicy w dniu 26 września 2025 r. podjęła uchwałę nr XVII/150/25 w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Świdnicy, którą zmieniono Regulamin cmentarzy komunalnych w Świdnicy, wykreślając zakwestionowane postanowienia.

W piśmie z dnia 27 listopada 2025 r. Prezydent Miasta Świdnicy poinformował, że obecnie prowadzone są działania mające na celu uchylenie zarządzenia nr 0050-169/2021 Prezydenta Miasta Świdnicy z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Świdnicy. Po zakończeniu tych działań niezwłocznie zostanie przekazana do WSA informacja o ich wyniku wraz ze stosownymi dokumentami.

W piśmie z dnia 2 grudnia 2025 r. Prokurator Rejonowy poinformował, że podtrzymuje wniesioną skargę.

Na rozprawie pełnomocnik organu oświadczył, że brak jest aktu derogującego zaskarżone zarządzenie, ale są to „martwe” przepisy, ponieważ obecnie obowiązuje uchwała Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 26 września 2025 r. Wyjaśnił, że nie posiada wiedzy odnośnie opublikowania zaskarżonego zarządzenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Stosownie do dyspozycji art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2). Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 972), dalej jako p.p.s.a, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., 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.

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego jest § 2 pkt 7 załącznika do zarządzenia Prezydenta Miasta Świdnicy z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia Regulaminu cmentarzy komunalnych w Świdnicy.

Należy zgodzić się z uznaniem zaskarżonego w części zarządzenia wraz z załącznikiem jako aktu prawa miejscowego. Zarządzenie zawiera bowiem normy powszechnie obowiązujące na terenie gminy, nie konsumujące się w jednostkowym stosowaniu, nakładające szereg obowiązków na osoby odwiedzające cmentarze komunalne.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Należy zauważyć, że w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, iż nie każde, lecz tylko istotne naruszenie prawa stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności aktu organu gminy. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się m. in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania aktów organów gminy. Podstawową regułą działania administracji w demokratycznym państwie prawa jest zawarta w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności - czyli zasada działania organów administracji w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta obejmuje również działanie organów gmin w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. W tym względzie organy te związane są ramami stworzonymi przez ustawy.

Akty prawa miejscowego jako akty podstawowe, stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych (art. 94 Konstytucji RP). Nie mogą więc wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Rada gminy ani jej organ wykonawczy nie mogą jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a ich akt zawierający takie unormowania, jako istotnie naruszające prawo, powinien być uznany za nieważny w części, w jakiej zawiera takie regulacje. Powtórzony przepis ustawy będzie bowiem interpretowany w kontekście tego aktu, w którym go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu – co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por. m.in. wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2114/11).

Akt organu stanowiącego i wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, będący aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki terytorialnej, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA z 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07; wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2011 r., II SA/Wr 300/11). Stanowisko to znajduje dodatkowe oparcie w treści § 118 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), powoływanego dalej jako: „zasady techniki prawodawczej”, stosowanego do aktów prawa miejscowego na mocy § 143 zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z tym przepisem w rozporządzeniu (tu: w akcie prawa miejscowego) nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej w konsekwencji prowadzi do nieuprawnionego wejścia prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy.

Ponadto należy zauważyć, że unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa. Natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/07). W orzecznictwie wskazuje się także, że chociaż przepisy tego rozporządzenia nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do oceny legalności zaskarżonego regulaminu, to wskazane w nich zasady w rzeczywistości uszczegóławiają konstytucyjne wymogi w zakresie poprawnej legislacji, określone w art. 7 i art. 94 Konstytucji RP. Zasady te stanowią element demokratycznego państwa

prawnego. Są związane z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego, co ma miejsce chociażby wówczas, kiedy 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 (por. wyrok NSA z 24 października 2018 r., II OSK 2498/16).

Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje również ponowne nadanie aktowi ustawowemu klauzuli obowiązywania w sytuacji, gdy norma ustawowa obowiązuje już na innej podstawie prawnej. Organ samorządowy nie posiada natomiast kompetencji do stanowienia aktów rangi ustawowej. Należy też zwrócić uwagę, że uchylenie aktu o odmiennej hierarchii – aktu ustawowego powodowałoby dalsze obowiązywanie normy prawnej w akcie prawa miejscowego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2002 r. sygn. akt IV SA/Wr 631/04 i z dnia 5 stycznia 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 922/04).

Wobec powyższego należy zgodzić się z zarzutami skargi odnośnie konsekwencji prawnych powtórzenia w § 2 pkt 7 załącznika do zarządzenia treści aktów ustawowych. W § 2 pkt 7 załącznika do zarządzenia ustalono, że na terenie cmentarzy zabrania się: - niszczenia elementów małej architektury, nagrobków, roślin lub urządzeń cmentarnych, - zaśmiecania, - samowolnego ustawiania elementów małej architektury, w tym nagrobków i ławek, - spożywania alkoholu, - prowadzenia handlu, - wprowadzania zwierząt.

Jak słusznie stwierdził Prokurator Rejonowy, zakaz dotyczący niszczenia elementów małej architektury, nagrobków lub urządzeń cmentarnych uregulowany został w art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie bowiem z art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń, kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 500 zł (obecnie 800 złotych) podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Natomiast zakaz dotyczący niszczenia roślin oraz samowolnego sadzenia drzew lub krzewów stanowi odpowiednik art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z tym przepisem, kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

Zakaz zaśmiecania odpowiada art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto zanieczyszcza lub zaśmieca (...) miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych.

Zakaz prowadzenia handlu to odpowiednik art. 603 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy podlega karze grzywny.

Z kolei zakaz spożywania alkoholu w miejscach publicznych został wprowadzony przez art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.

Pomimo oświadczenia pełnomocnika organu, że przepisy zarządzenia to obecnie „martwe” przepisy, należało stwierdzić nieważność zaskarżonych przepisów ze skutkiem *ex tunc*, a więc od momentu ich wejścia w życie.

Z tych względów, na podstawie art. 147 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.