

P.E. Pyjalek / 1 -> P. J. Wt. i. A.



**PROKURATURA OKRĘGOWA
W KOSZALINIE**

ul. Władysława Andersa 34 A
75-950 Koszalin
tel. 94-34-28-656, faks: 94-36-77-113
e-mail: biuro.podawcze.pokos@prokuratura.gov.pl

Nr 3039-4.Pa.481.2025

Koszalin, dnia 3 lutego 2026 r.

860

Urząd Gminy Dygowo
Wpłynęło dnia 06-02-2026
Ilość załączników
Podpis *Jerzy Leszczyński*

Rada Gminy Dygowo
Wpłynęło Dnia 06-02-2026
ilość zał.
podpis *Wanior*

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Szczecinie
70-561 Szczecin
ul. Staromłyńska 10**

*komisja skarg, wniosków
i petycji
06.02.2026*

za pośrednictwem

*Przewodniczący
Rady Gminy Dygowo
Jerzy Leszczyński*

**Rady Gminy Dygowo
Biuro Rady:
Urząd Gminy
ul. Kolejowa 1
78-113 Dygowo**

Skarżący : Prokurator Okręgowy w Koszalinie
ul. Władysława Andersa 34 A
75-950 Koszalin
NIP: 669-10-95-643
REGON: 000000336

Organ: Rada Gminy Dygowo
Biuro Rady:
Urząd Gminy
ul. Kolejowa 1
78-113 Dygowo

S K A R G A

na uchwałę Nr XXXVI/297/18 Rady Gminy Dygowo z dnia 18 czerwca 2018 roku w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Dygowo oraz określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów

Na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze (Dz.U.2024.390 t.j.), art. 3 § 2 pkt 6, art. 8 § 1, art. 13 § 1 i 2, art. 50 § 1, art. 52 § 1, art. 53 § 2a i 3 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2024.935.t.j.), zwanej dalej ustawą p.p.s.a.

zaskarżam:

uchwałę Nr XXXVI/297/18 Rady Gminy Dygowo z dnia 18 czerwca 2018 roku w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Dygowo oraz określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów – w całości

Uchwale tej na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2024.935.t.j.)

z a r z u c a m :

I. istotne naruszenie prawa, tj. przepisu art. 2 ust. 1, art. 3, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019.1461.t.j.) oraz art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej w zw. z art. 7, art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku poprzez błędną wykładnię i przyjęcie iż powyższe przepisy stanowią normę kompetencyjną dla Rady Gminy do podjęcia uchwały Nr XXXVI/297/18 jako aktu posiadającego walor normatywny – aktu prawa miejscowego

II. istotne naruszenie prawa, tj. przepisu art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019.1461.t.j.) w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej w zw. z art. 7, art. 87 ust. 2, art. 94 i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku poprzez dokonanie w postanowieniu § 10 uchwały zmiany kwalifikacji uchwały, uznanie iż uchwała stanowi akt rangi prawa miejscowego, nakazanie jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla tego rodzaju aktów i zawarcie zasad jej wejścia w życie (uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego), podczas gdy przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie dają upoważnienia ustawowego i podstawy prawnej do podjęcia zaskarżonej uchwały jako aktu prawa miejscowego albowiem z woli ustawodawcy uchwała w sprawie sprawienia pogrzebu jest aktem prawa wewnętrznego, nie mieści się w katalogu aktów publikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a zatem brak było możliwości

przyjęcia uzależnienia wejścia w życie tej uchwały od upływu 14 dniowego terminu od dnia ogłoszenia w organie promulgacyjnym

- III. przekroczenie w zapisie § 7 ust. 2 uchwały upoważnienia ustawowego zawartego w art. 17 pkt 15, art. 36 pkt 2 lit. f, art. 44 i art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej albowiem kwestia kosztów sprawianych przez gminę pogrzebów i limitowania wysokości związanych z tym wydatków nie powinna być przedmiotem regulacji w uchwale, zaś kompetencja do określenia sposobu sprawiania pogrzebu nie obejmuje ustalenia i ograniczenia wysokości kosztów sprawienia pochówku
- IV. przekroczenie w zapisie § 7 ust. 1 uchwały upoważnienia ustawowego zawartego w art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej i art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych w zakresie określania w uchwale podejmowanej w przedmiocie sposobu sprawienia pogrzebu kwestii kosztów sprawienia pogrzebu

Wobec powyższego

w n o s z ę:

na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art. 138 ustawy p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym o stwierdzenie że zaskarżona uchwała Nr XXXVI/297/18 Rady Gminy Dygowo z dnia 18 czerwca 2018 roku w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Dygowo oraz określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów została wydana niezgodnie z prawem – w całości

UZASADNIENIE

Rada Gminy Dygowo w dniu 18 czerwca 2018 roku w oparciu o materialno-prawną podstawę w postaci przepisu art. 17 ust. 1 pkt 15

i art. 44 i art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej oraz art. 10 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych podjęła uchwałę Nr XXXVI/297/18 z dnia 18 czerwca 2018 roku w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Dygowo oraz określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów. W § 10 określono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 10 lipca 2018 roku poz. 3269.

Przedmiotowa uchwała nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Zachodniopomorskiego, nie była też przedmiotem rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2021.137.j.t.) oraz art. 3 § 1 i § 2 pkt. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2024.935.j.t.) Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności - aktów organów jednostek samorządu terytorialnego będących aktami prawa miejscowego, tylko w oparciu o kryterium zgodności z prawem (wiążące są przepisy prawa obowiązującego na dzień wydawania aktu). Tak więc stwierdzenie nieważności tychże aktów przez Sąd następuje w przypadku naruszenia przepisów prawa materialnego lub istotnych wad w przeprowadzonym postępowaniu, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy. Sąd rozpoznając skargę rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, a kontrola legalności zaskarżonych aktów sprawowana jest w granicach sprawy (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz.U.2024.935t.j.).

Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem jest nieważne (w całości lub w części). W tezie 1 wyroku z dnia 7 listopada 2007 r. IV SA/Gl 928/07, LEX nr 400305 WSA w Gliwicach podkreślił, iż dla stwierdzenia

nieważności uchwały lub zarządzenia wystarczy istotne naruszenie prawa (oczywiste i bezpośrednie), nie jest zaś konieczne – rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 k.p.a., ale również nie wystarcza naruszenie nieistotne. Stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia) jest aktem deklaratoryjnym i rodzi skutki *ex tunc* - z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Uchwała (zarządzenie) jest nieważne od chwili ich podjęcia.

Nie wszystkie akty podjęte przez organ stanowiący na podstawie prawa i w jego granicach są aktami prawa miejscowego. Dla uznania aktu normatywnego za przepis powszechnie obowiązujący spełnione muszą zostać określone wymogi. Aktami prawa miejscowego są akty normatywne wydane przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, zawierające w swej treści przepisy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa, wydawane przez organy samorządu terytorialnego na obszarze ich działania, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami rozdziału 4 ustawy o samorządzie gminnym – Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę. Z uzasadnienia pisemnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 marca 2025 roku, sygn. II SA/Ol 107/25 wynika, iż: W opozycji do aktów prawa miejscowego stawiane są akty wewnętrzne. Akt wewnętrzny, podobnie jak akt powszechnie obowiązujący, jest wydawany na podstawie prawa i w granicach prawa, przez ustawowo upoważnione organy. Akt wewnętrzny od aktu prawa miejscowego odróżnia przede wszystkim zakres podmiotowy obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, bowiem akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w której ramach akt ten obowiązuje. Konstytutywną cechą aktów wewnętrznych jest to, że wiążą one wyłącznie w ramach określonej struktury ustrojowej, a więc tylko te organy, do których zostały skierowane. Nie mają mocy powszechnego obowiązywania i nie

są źródłem praw i obowiązków podmiotów trzecich, spoza struktur administracji. Uwarunkowanie wejścia w życie uchwały, która nie jest aktem prawa miejscowego od bezpodstawnej publikacji powoduje nieważność całej uchwały (por. wyroki: NSA z 23 lutego 2016 r., I OSK 2742/15 i z 14 października 1999 r., II SA/Wr 113/98, WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2016 r. IV SA/Po 109/16).

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2012 roku (sygn. II SA/Wr 786/11) „Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczanego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego”.

Kwestionowana uchwała, z uwagi na charakter zawartych w niej przepisów, nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Wskazany w podstawie prawnej aktu artykuł 17 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej ma charakter ustrojowoprawny, zaś art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej ma charakter materialnoprawny. Uchwała jest skierowana do podmiotu pozostającego w strukturach organizacyjnych Gminy, tj. do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dygowie (§ 2 ust. 2 uchwały). Charakter wewnętrzny zaskarżonego aktu potwierdza § 2 ust. 2 uchwały, w którym wskazano iż realizację zadania (sprawienie pogrzebu osobom zmarłym) prowadzi Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Dygowie. Koreluje z powyższym wadliwe określenie w § 7 ust. 3 uchwały, że "Płatność kosztów pogrzebu dokonuje się na podstawie faktur lub rachunków wystawionych przez podmiot, któremu pochówek został zlecony." Punktem wyjścia dla określenia tych wymogów jest regulacja art. 7 i art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zgodnie z pisemnym uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 maja 2025 roku, sygn. II SA/Gl 351/25 – Z orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika, iż " (...) treść i podstawa prawna zaskarżonej uchwały przesądzają, że nie jest ona aktem prawa miejscowego lecz ma charakter aktu prawa wewnętrznego. Oznacza to, że krąg adresatów tego aktu oraz zakres jego obowiązywania ograniczony jest do podmiotów pozostających względem Rady Gminy w stosunku szeroko pojętej podległości ustrojowej oraz organizacyjnej. Zaskarżona uchwała jest skierowana do podmiotu pozostającego w strukturach organizacyjnych Gminy, tj. do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (...), a przepisy w niej zawarte oddziałują jedynie na sferę obowiązków i uprawnień tej jednostki organizacyjnej Gminy" (np. wyrok WSA w Gliwicach z 6 października 2021 r., sygn. II SA/Gl 794/21; wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 571/16 i powołana w nim literatura). Podobnie co do oceny charakteru prawnego aktu prawnego wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z dnia 30 listopada 2021 roku, sygn. II SA/Ol 569/21 - Zauważyć należy, że treść i podstawa prawna przedmiotowej uchwały przesądzają, że nie jest ona aktem prawa miejscowego, lecz ma charakter aktu prawa wewnętrznego. Oznacza to, że krąg adresatów tego aktu i zakres jego obowiązywania ograniczony jest do podmiotów pozostających względem Rady Gminy w stosunku szeroko pojętej podległości ustrojowej i organizacyjnej.

Zgodnie z pisemnym uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 listopada 2021 roku, sygn. III SA/Kr 796/21 – Uchwały w sprawie sprawienia pogrzebu, jako że dotyczą realizacji obowiązku spoczywającego na gminie, skierowane są do organów gminy lub jednostek pozostających w strukturach gminy, tj. ośrodków pomocy społecznych, czyniąc je aktami prawa wewnętrznego obowiązującego, a przepisy w niej zawarte oddziałują jedynie na sferę obowiązków i uprawnień tej jednostki organizacyjnej gminy. Tego rodzaju akty nie zawierają zatem norm generalnych i abstrakcyjnych kierowanych do podmiotów zewnętrznych wobec

Rady Gminy, nie przyznają bowiem praw, ani nie nakładają obowiązków nieokreślonemu kręgowi odbiorców.

Poglądy odnośnie rozumienia uchwały regulującej przedmiotową materię jako aktu prawa wewnętrznego zawarte są także w orzeczeniach: wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16 i sygn. akt I OSK 571/16, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Gl 319/17, z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 806/14, WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 134/08.

Na gruncie kwestionowanej uchwały, Rada Gminy ustanowiła wejście uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały nie mającej charakteru aktu prawa miejscowego. Przepis art. 2 ust. 1 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przewiduje iż akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym – ogłaszanie aktów jako procedura obowiązkowa. Stosownie zaś do treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy. Przepis art. 42 ustawy o samorządzie gminnym odsyła do zasad i trybu ogłaszania aktów prawa miejscowego. Zaskarżona uchwała nie uprawniała Rady do ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Brak było możliwości przyjęcia uzależnienia wejścia w życie tej uchwały od upływu 14 dniowego terminu od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.

Z pisemnego uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 roku, sygn. II OSK 2677/15 wynika iż - Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie wejścia jej w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą

nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, między innymi poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. sygn. akt II SA/Gl 851/12).

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że stwierdzenie niezgodności z prawem uchwały jedynie w części obejmującej zapis § 10 spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 Konstytucji RP zasadom: określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa i do stanowionego przez nie prawa.

Niezależnie od powyższego należy podnieść, że w zakresie postanowień §7 ust. 1 i 2 uchwały w świetle art. 17 pkt 15, art. 36 pkt 2 lit. f, art. 44 i art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej niedopuszczalne jest ograniczenie wysokości kosztów sprawienia pogrzebu, gdyż gmina zobowiązana jest zorganizować pogrzeb niezależnie od wysokości kosztów, jakie będzie musiała na ten cel przeznaczyć. Kwestia kosztów sprawianych przez gminę pogrzebów nie powinna być regulowana w zaskarżonej uchwale albowiem kompetencja do określenia sposobu sprawiania pogrzebu nie obejmuje ustalenia i ograniczenia wysokości kosztów sprawienia pochówku.

Z pisemnego uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 listopada 2021 roku sygn. akt II SA/Ol 569/21 wynika iż - art. 96 ust. 4 u.p.s. upoważnia Radę Gminy do określenia w drodze uchwały zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej, lecz tylko tych, o których mowa w art. 96 ust. 2, będących w zakresie zadań własnych gmin. Zasady zwrotu wydatków gmin na pokrycie kosztów pogrzebu określa natomiast przepis o charakterze *lex specialis* w stosunku do art. 96 ust. 4, to jest art. 96 ust. 3 u.p.s., zgodnie z którym w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie

zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy. Ponadto, z żadnego z wcześniej cytowanych przepisów u.p.s. i u.c.c.z. również nie wynika uprawnienie rady gminy do limitowania wysokości wydatków wiążących się z obowiązkiem gminy pochowania zwłok. Tym samym Rada Gminy nie była uprawniona do unormowania w sposób odmienny zasad zwrotu wydatków poniesionych na sprawienie pogrzebu, tak jak uczynił to w ww. przepisach uchwały. Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 10 ust. 4 u.c.c.z. obowiązek pochowania zwłok, określony w ust. 3, nie wyklucza żądania zwrotu kosztów na podstawie innych ustaw. Zatem, gmina może dochodzić zwrotu wydatków, jakie poczyniła, realizując omawiany obowiązek.

Mając powyższe na względzie w ocenie wnoszącej skargę Rada Gminy istotnie naruszyła prawo procedując przy tym akcie prawa. W związku z tym wnoszę o rozstrzygnięcie sprawy co do istoty – celem wyeliminowania z obrotu prawnego aktu w całości jako dotkniętego wadą istotnego naruszenia prawa.

W załączeniu:

- 2 odpisy skargi

Prokurator
Prokuratury Okręgowej
Beata Wysocka-Niedek

