



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia poniedziałek, 8 maja 2023 r.

Poz. 2679

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.95.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023r., poz.40 ze zm.)

#### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

- § 2 ust 5 uchwały Rady Miasta Przeworska z dnia 31 marca 2023r., Nr LIV/663/2023 w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z kaplicy cmentarnej w Przeworsku.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 31 marca 2023 r. Rada Miasta Przeworska podjęła uchwałę Nr LIV/663/2023 w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z kaplicy cmentarnej w Przeworsku.

W podstawie prawnej wskazano m.in. art.40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym będący upoważnieniem do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie gminy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a także art. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapis § 2 ust 5 przedmiotowej uchwały narusza prawo, w związku z czym w dniu 20 kwietnia 2023r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jego nieważności.

Z konstytucyjnej zasady hierarchiczności źródeł prawa wynika, że umocowanie do wydawania aktów prawa miejscowego musi wynikać z aktów wyższego rzędu i akty prawa miejscowego, jako wydawane wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą regulować kwestii nie mieszczących się w zakresie powierzonym prawodawcy lokalnemu w przepisie delegacyjnym, ani też w jakikolwiek sposób modyfikować norm wynikających z przepisów ustawy. Ta fundamentalna zasada tworzenia prawa stanowi także regułę wynikającą z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej ( Dz.U. z 2016r., poz. 283 ze zm.), w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

W orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie zasad techniki prawodawczej jest jednoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i występuje m.in. 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. wyr. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z 27 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 688/09, CBOSA, wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09).

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej uchwały Rady Miejskiej w Przeworsku należy wskazać, że rada na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uprawniona była do uregulowania w akcie

prawa miejscowego zasad i trybu korzystania z kaplicy cmentarnej/ domu pogrzebowego, poprzez ustalanie reguł zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie kaplicy, w uwzględnieniu ograniczeń jakie wynikają z obowiązującego porządku prawnego, którego organ stanowiący nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Ponadto ustalenie tych zasad dopuszczalne jest wyłącznie w zakresie nieuregulowanym przepisami ustaw. Tymczasem w § 2 ust 5 uchwały zawarty został zapis stanowiący o zakazie przechowywania na terenie kaplicy cmentarnej zwłok znajdujących się w daleko posuniętym rozkładzie, lub po śmierci będącej przyczyną chorób zakaźnych.

Zapis taki w ocenie organu nadzoru uznać należy za niedopuszczalny w uwagi na kompleksowe uregulowanie tej tematyki w przepisach rangi ustawowej oraz rozporządzeniach wykonawczych. Wymagania o charakterze sanitarnym znajdują się przede wszystkim w uregulowaniach ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz wydanych na tej podstawie przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkim ( Dz. U. z 2021, poz. 1910 ze zm.).

W świetle art. 5 cyt. ustawy na każdym cmentarzu powinien znajdować się dom przedpogrzebowy lub kostnica, które służą do składania ciał osób zmarłych do czasu ich pochowania. Należy podkreślić, że przepisy wskazanej ustawy kompleksowo regulują postępowanie ze zwłokami ludzkimi począwszy od zgonu do czasu pochowania (także po ekshumacji). Właśnie ze względu na zagrożenia zdrowotne ustawa wprowadza wymagania w zakresie poszczególnych kwestii, statuując jednak w art. 9 ust. 5 ogólną zasadę, że zwłoki powinny być przechowywane w taki sposób, aby nie mogły powodować szkodliwego wpływu na otoczenie.

Przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2011r. w sprawie sposobu przechowywania zwłok i ich szczątków (Dz.U. z 2021r., poz. 1910 ze zm.) określają natomiast wymagania sanitarne, jakim powinny odpowiadać dom przedpogrzebowy lub kostnica na terenie cmentarza oraz warunki i sposób przechowywania zwłok i szczątków w domu pogrzebowym. Z kolei w § 4 cyt. wyżej rozporządzenia ustawodawca zawarł regulacje szczegółowe dotyczące postępowania ze zwłokami osób zmarłych na choroby zakaźne oraz osób zmarłych na chorobę zakaźną wywołaną wirusem SARS-Cov 2 (§ 5 a-5c).

W ocenie organu nadzoru wskazane przepisy w sposób wyczerpujący, szczegółowy i kompleksowy regulują postępowanie ze zwłokami ludzkimi oraz sposób przechowywania w kaplicach cmentarnych zwłok osób zmarłych na choroby zakaźne. Żaden z tych przepisów nie zawiera zakazu przechowywania zwłok takich osób, jak również zwłok znajdujących się w daleko posuniętym rozkładzie w kaplicy cmentarnej/domu pogrzebowym, ani nie przewiduje upoważnienia dla lokalnego prawodawcy, jakim jest rada gminy/miasta do stanowienia odmiennych regulacji w tym zakresie w akcie prawa miejscowego.

Reasumując nałożone ocenianą uchwałą Rady Miejskiej w Przeworsku ograniczenia są niczym nie uzasadnionym pozbawieniem uprawnionych członków wspólnoty samorządowej do sprawienia pochówku osoby bliskiej na równych zasadach wynikających z reguł obowiązującego prawa. Możliwość realizowania tego prawa nie może być ograniczana przepisami prawa miejscowego, o ile wyjątki od tej zasady nie wynikają z przepisów wyższego rzędu.

Z uwagi na powyższe uchybienia stanowiące istotne naruszenie wskazanych przepisów należało stwierdzić nieważność § 2 ust 5 uchwały Rady Miasta Przeworska z dnia 31 marca 2023r., Nr LIV/663/2023 w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z kaplicy cmentarnej w Przeworsku.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Mariusz Jabłoński**  
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**