



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 4210

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.95.2024.4 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 kwietnia 2024 r.

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

#### orzekam

nieważność § 1 oraz § 9 w zakresie zwrotu: „w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr LXXV/775/2024 Rady Miejskiej Koła z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 13 marca 2024 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr LXXV/775/2024 w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688) oraz art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, 1693, 1938, 2760)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 18 marca 2024 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwanej dalej „CBOSA”).

Jak stanowi przepis art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.), zwanej dalej „u.p.s.”, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym. Sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego (art. 44 u.p.s.). W orzecznictwie wskazuje się, że przepis art. 44 u.p.s w powiązaniu z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, określającym domniemanie kompetencji rady gminy, stanowi podstawę

dla organu stanowiącego gminy do podjęcia uchwały w zakresie sposobu sprawienia pogrzebu przez tę jednostkę samorządu terytorialnego (por. wyrok NSA z 30 czerwca 2016 r., I OSK 571/16; CBOSA).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 887, ze zm.), zwanej dalej „u.c.ch.z.”, określa podmioty, którym przysługuje prawo chowania zmarłego, a także konkretne obowiązki w tym zakresie ciążyące na określonego rodzaju podmiotach publicznych.

W myśl art. 10 ust. 1 u.c.ch.z.: „Prawo pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej, a mianowicie: 1) pozostały małżonek(ka); 2) krewni zstępni; 3) krewni wstępni; 4) krewni boczni do 4 stopnia pokrewieństwa; 5) powinowaci w linii prostej do 1 stopnia. Prawo pochowania zwłok osób wojskowych zmarłych w czynnej służbie wojskowej przysługuje właściwym organom wojskowym w myśl przepisów wojskowych. Prawo pochowania zwłok osób zasłużonych wobec Państwa i społeczeństwa przysługuje organom państwowym, instytucjom i organizacjom społecznym. Prawo pochowania zwłok przysługuje również osobom, które do tego dobrowolnie się zobowiążą”. Z kolei zgodnie z treścią art. 10 ust. 2 u.c.ch.z.: „Zwłoki niepochowane przez podmioty wymienione w ust. 1 mogą być przekazane do celów dydaktycznych i naukowych uczelni medycznej lub innej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i naukową w zakresie nauk medycznych lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki prowadzącej działalność naukową w zakresie nauk medycznych. Decyzję w sprawie przekazania zwłok wydaje, na wniosek uczelni lub federacji, właściwy starosta”. Natomiast jak stanowi art. 10 ust. 3 u.c.ch.z.: „Zwłoki niepochowane przez podmioty, o których mowa w ust. 1, albo nieprzekazane uczelni lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki są chowane przez gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu, a w przypadku osób pozbawionych wolności zmarłych w zakładach karnych lub aresztach śledczych - przez dany zakład karny lub areszt śledczy, z wyjątkiem zwłok osób, które uwolniły się z zakładu karnego lub aresztu śledczego, oraz osób, które przebywały poza terenem zakładu karnego lub aresztu śledczego, w szczególności w trakcie korzystania z zezwolenia na czasowe opuszczenie tego zakładu lub aresztu bez dozoru lub asysty funkcjonariusza Służby Więziennej”.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1910), za zwłoki uważa się ciała osób zmarłych i dzieci martwo urodzonych, bez względu na czas trwania ciąży.

Podejmując uchwałę na podstawie art. 44 u.p.s., rada gminy uprawniona jest jedynie do określenia sposobu sprawienia pogrzebu. W orzecznictwie wskazuje się, że przez ustawowy nakaz ustalenia przez gminę sposobu sprawienia pogrzebu należy rozumieć powinność określenia pewnych ogólnych wytycznych, ewentualnie zespołu zasad, reguł wskazujących na tryb, formę, metodę danego postępowania, w tym przypadku odnoszących się do sprawienia samej czynności pogrzebu, a skierowanych do jednostki organizacyjnej gminy (por. wyrok NSA z 30 czerwca 2016 r., I OSK 258/16; CBOSA). Zatem w świetle art. 44 u.p.s. rada gminy powinna określić w sposób nienasuujący wątpliwości katalog czynności pogrzebowych, które będą wykonywane w ramach realizacji ustawowego obowiązku sprawienia pochówku.

W § 1 uchwały Rada Miejska Koła postanowiła: „Gmina Miejska Koło sprawia pogrzeb osobom zmarłym na jej terenie oraz dzieciom martwo urodzonym, bez względu na czas trwania ciąży, jeżeli nie ustalono osób lub podmiotów uprawnionych do sprawienia im pogrzebu lub osoby i podmioty uprawnione nie skorzystały z prawa do pochowania zwłok”.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 1 uchwały nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 44 u.p.s., a jednocześnie wkracza w materię unormowaną ustawowo, dodatkowo ją modyfikując. Zgodnie z art. 44 u.p.s., podejmując uchwałę, rada gminy może określić jedynie sposób sprawienia pogrzebu. Nie jest natomiast uprawniona do określenia kręgu osób, którym przysługuje prawo pochówku przez gminę i regulowania przypadków, kiedy gmina zobowiązana jest do sprawienia pogrzebu. Kwestia ta została bowiem uregulowana wyczerpująco w art. 10 ust. 3 u.c.ch.z. (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 kwietnia 2018 r., II SA/Go 95/18; CBOSA). Unormowanie przedmiotowej materii przez ustawodawcę wyklucza, zdaniem organu nadzoru, interwencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie. Rada Miejska Koła, uchwalając przepis § 1 uchwały, przekroczyła zatem zakres przyznanej jej

kompetencji. Co więcej, kwestionowanym przepisem uchwały rada zmodyfikowała treść art. 10 ust. 3 u.c.ch.z., co należy ocenić jako naruszenie prawa o charakterze istotnym.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 1 uchwały jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 44 u.p.s. w związku z art. 10 ust. 3 u.c.ch.z.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 9 uchwały, w myśl którego: „Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. W ocenie organu nadzoru, regulacja ta, w zakresie w jakim uzależnia wejście w życie uchwały od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, została wydana z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

W art. 13 u.o.a.n. zawarty został zamknięty katalog aktów normatywnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z dyspozycją ustawodawcy: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: [...] 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; [...] 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”. W świetle brzmienia art. 13 pkt 2 i pkt 10 u.o.a.n., ogłoszenie badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego (pkt 10), albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (pkt 2).

Zdaniem organu nadzoru, charakter przedmiotowej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Z przepisu art. 94 Konstytucji RP wynika, iż akt prawa miejscowego obowiązujący na obszarze działania organu samorządu terytorialnego może być ustanowiony przez ten organ jedynie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Reguła ta znajduje odzwierciedlenie w zapisie art. 40 ust. 1 u.s.g.: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06; CBOSA). Charakter generalny mają te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por. wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r., IV SA/Po 256/08; CBOSA). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się również, że akt prawa miejscowego powinien mieć charakter zewnętrzny, regulować prawa i obowiązki podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji (por. wyrok NSA z 3 lipca 2008 r., II OSK 530/08; CBOSA).

Powyższego charakteru nie posiadają normy ocenianej uchwały. Uchwała skierowana jest bowiem wyłącznie do podmiotu pozostającego w strukturach organizacyjnych Gminy Miejskiej Koło, tj. Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole, a przepisy w niej zawarte oddziałują na sferę działania tego podmiotu. Uchwała jest więc wyłącznie aktem prawa wewnętrznego. Również przepisy ustawowe stanowiące podstawę prawną podjęcia uchwały nie pozwalają na przyjęcie, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Ani przepisy u.s.g. (art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15), które mają charakter ustrojowy, ani art. 44 u.p.s., który ma charakter materialnoprawny, nie mogą stanowić podstawy prawnej (upoważnienia ustawowego) aktu prawa miejscowego.

Stanowisko organu nadzoru co do charakteru prawnego uchwały podejmowanej w oparciu o art. 44 u.p.s. znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki NSA z 30 czerwca 2016 r. I OSK 258/16 i I OSK 571/16; CBOSA).

W konsekwencji, jeśli uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a także brak jest przepisu szczególnego przewidującego jej publikację, to na gruncie obowiązujących przepisów prawa brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. (II SA/Po 228/18; CBOSA), w którym stwierdzono: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny [...], który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § [...], stanowiącym, że: «Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego»”. W cytowanym orzeczeniu WSA w Poznaniu powołał się na analogiczny pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15.

Mając powyższe na uwadze, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 9 uchwały w zakresie zwrotu: „w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 13 u.o.a.n.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n.: „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Tymczasem rada, redagując przepis o wejściu w życie uchwały, posłużyła się błędnym zwrotem „w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia”, zamiast prawidłowo: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”. Tak zredagowany przepis mógłby budzić wątpliwości co do zachowania wymogu minimalnego dla aktów prawa miejscowego okresu *vacatio legis* (tj. czasu, jaki musi upłynąć od dnia ogłoszenia do dnia wejścia w życie uchwały). Z uwagi jednak na to, że uchwała nie ma przymiotu aktu prawa miejscowego, czego konsekwencją było częściowe stwierdzenie nieważności § 9 uchwały, niniejsze rozważania mają charakter jedynie informacyjny i nie wpływają na ważność badanej uchwały.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Koła

Burmistrz Miasta Koła