



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 01 lutego 2023 r.

Poz. 418

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.25.2023 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 31 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40) **stwierdzam nieważność uchwały nr XLVIII.361.2023 Rady Gminy Chrzęstowice z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebów oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanych przez Gminę Chrzęstowice – z powodu istotnego naruszenia prawa.**

#### UZASADNIENIE

W dniu 11 stycznia 2023 r. Rada Gminy Chrzęstowice, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 44, art. 96 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 i 2270 oraz z 2022 r. poz. 1, 66, 1079, 1692, 1700, 1812, 1967, 2127, 2140 i 2754), podjęła uchwałę nr XLVIII.361.2023 w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebów oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanych przez Gminę Chrzęstowice.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do tutejszego organu w dniu 12 stycznia 2023 r.

Zgodnie z § 2 niniejszej uchwały zadania własne Gminy polegające na sprawowaniu pogrzebu osobom zmarłym, które zamieszkiwały lub przebywały na terenie gminy, w tym osobom bezdomnym, w odniesieniu do których nie ustalono osób zobowiązanych do dokonania pochówku, realizuje Ośrodek Pomocy Społecznej w Chrzęstowicach, zwany dalej „Ośrodkiem”. Natomiast w § 13 przedmiotowego aktu organ stanowiący postanowił, iż uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Województwa Opolskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

Problematykę dotyczącą pochówku zwłok ludzkich reguluje w sposób szczegółowy ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1947), która w art. 10 ust. 1, potwierdza prawo pochowania zwłok ludzkich, jako przysługujące najbliższej rodzinie zmarłego, a mianowicie: pozostałemu małżonkowi, krewnym zstępnym, wstępnym, krewnym bocznym do 4 stopnia pokrewieństwa oraz powinowatym w linii prostej do 1 stopnia. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ww. ustawy 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 w odniesieniu do zwłok niepochowanych i nieprzekazanych uczelni lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, zgodnie z art. 10 ust. 3 ww. ustawy, obowiązek ich pochowania obciąża gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu. Ponadto, zgodnie z art. 44 ustawy o pomocy społecznej, sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Przedstawione regulacje prawne w sposób jasny określają charakter świadczenia oraz podmiot właściwy do sprawienia pogrzebu osoby zmarłej, której zwłoki nie zostały pochowane przez najbliższych, ani przekazane w celach naukowych.

Według § 2 niniejszej uchwały zadania własne Gminy polegające na sprawowaniu pogrzebu osobom zmarłym, które zamieszkiwały lub przebywały na terenie gminy, w tym osobom bezdomnym, w odniesieniu do których nie ustalono osób zobowiązanych do dokonania pochówku, realizuje Ośrodek Pomocy Społecznej w Chrzastowicach. Zdaniem organu nadzoru ww. zapis wykracza poza delegację ustawową. Rada Gminy Chrzastowice została uprawniona jedynie do określenia sposobu sprawienia pogrzebu, a nie określenia kręgu zmarłych, którym pochówek powinien być sprawiony przez gminę, czy też regulowania przypadków, kiedy gmina zobowiązana jest do sprawiania pogrzebu. Organ stanowiący gminy wkroczył w materię uregulowaną już wyczerpująco przez przepis ustawy (art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Nadto zauważyć należy, że określając krąg osób uprawnionych do pochówku Rada Gminy zmodyfikowała zapis ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W odniesiu do przedmiotowej uchwały brak jest podstaw do zastosowania trybu wejścia w życie, określonego w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461). Zgodnie z tym przepisem 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. Jako, że przedmiotowa uchwała nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących, jej publikacja w urzędowym dzienniku wojewódzkim nie powinna mieć miejsca. Bowiem jedynie akt prawny, w którym zawarto normy generalne i abstrakcyjne, czyli przepisy powszechnie obowiązującego prawa stanowić może akt prawa miejscowego, a co za tym idzie zostać opublikowanym w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 13 wskazanej wyżej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
  - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
  - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Kwestionowana uchwała nie stanowi żadnego z wyżej wymienionych aktów. Nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących, czyli norm generalnych i abstrakcyjnych. W szczególności przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w niekwestionowanym w judykaturze poglądzie, że warunkiem koniecznym przyznania aktowi prawnemu statusu aktu prawa miejscowego jest ustanowienie w tym akcie norm abstrakcyjnych i generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy. Uchwała w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebów oraz zwrotu kosztów pogrzebu nie spełnia wskazanych wyżej wymogów.

Uchwała ta w szczególności nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych. Powyższa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Postanowienia uchwały nie wyznaczają adresatom określonego sposobu zachowania się w postaci zakazów, nakazów czy uprawnień. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowno-administracyjne (por. wyroki NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16 i sygn. akt I OSK 571/16 oraz m.in. wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 319/17, z dnia 13 stycznia 2015 r. sygn. akt IV SA/GI 806/14, WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008 r., III SA/Wr 134/08 publik. w orzeczenia.nsa.gov.pl; w skrócie: CBOSA). W uzasadnieniu wyroku z dnia 3 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/GI 453/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, że „odnosząc powyższe do treści uchwały należy zauważyć, że nie zawiera ona regulacji przyznających uprawnienia osobom uprawnionym do pochówku, skoro z chwilą śmierci tracą one zdolność prawną. Status podmiotu praw i obowiązków przysługujący osobie fizycznej wygasa z chwilą jej śmierci. Osoba zmarła nie może mieć ani zdolności prawnej, ani być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego. Z powyższego wynika, że w istocie uchwała jest adresowana do organu wykonawczego lub podlegającej mu gminnej jednostki pomocy społecznej i (...) zawiera jedynie uregulowania dotyczące organizacyjnego aspektu pogrzebu, czyli sposobu jego sprawienia, zgodnie z delegacją ustawową z art. 44 u.p.s. - wskazuje cmentarz, na jakim dokonuje się pochówku, zakres usług pogrzebowych etc. Słusznie zatem zauważył skarżący, iż brak było podstaw prawnych do ogłoszenia zaskarżonej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa (...). Skoro uchwała nie zawiera norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, to nie jest aktem prawa miejscowego”.

Ponadto żaden przepis obowiązującego prawa nie obliguje rady gminy do publikacji przedmiotowej uchwały. Odmowa ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego uchwały, która uzależnia swoje wejście w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, miałyby ten skutek, że uchwała nie mogłaby wejść w życie, a niewykonana reguła określająca sposób publikacji uchwały skutkowałaby jej nieważnością (zob. wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1113/98 publ. OSS rok 2001, nr 1, poz. 16). Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego  
Dyrektor  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

*Ewelina Kurzydło*