



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 sierpnia 2025 r.

Poz. 3829



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.222.2025

Lublin, dnia 19 sierpnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVI/99/2025 Rady Gminy Potok Górny z dnia 29 lipca 2025 r. w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebu przez Gminę Potok Górny, w części obejmującej jej § 1 w brzmieniu: „w tym osobom bezdomnym, zamieszkałym lub przebywającym na terenie Gminy w chwili zgonu, w przypadku braku podmiotów uprawnionych do dokonania pochówku w rozumieniu art. 10 ust. 1-2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych”, §2 ust. 1 w brzmieniu: "w tym osobom bezdomnym", § 2 ust. 2, § 2 ust. 3, § 2 ust.4, § 3 w brzmieniu: „a w przypadku braku danych o wyznaniu – w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Gminy”, § 4 w brzmieniu: „w szczególności”, § 4 pkt 13, § 5, § 6 oraz § 8.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVI/99/2025 Rady Gminy Potok Górny z dnia 29 lipca 2025 r. w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebu przez Gminę Potok Górny z dnia 29 lipca 2025 r. w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebu przez Gminę Potok Górny, w części obejmującej jej § 1 w brzmieniu: „w tym osobom bezdomnym, zamieszkałym lub przebywającym na terenie Gminy w chwili zgonu, w przypadku braku podmiotów uprawnionych do dokonania pochówku w rozumieniu art. 10 ust. 1-2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych”, §2 ust. 1 w brzmieniu: "w tym osobom bezdomnym", § 2 ust. 2, § 2 ust. 3, § 2 ust.4, § 3 w brzmieniu: „a w przypadku braku danych o wyznaniu – w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Gminy”, § 4 w brzmieniu: „w szczególności”, § 4 pkt 13, § 5, § 6 oraz § 8.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 sierpnia 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołane zostały przepisy m.in. art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.).

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym.

W myśl art. 44 tej ustawy sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego.

Biorąc pod uwagę treść powołanych przepisów, należy stwierdzić, że Rada Gminy została upoważniona wyłącznie do określenia sposobu sprawienia pogrzebu (art. 44 ustawy o pomocy społecznej). Przedmiotem aktu określającego sposób sprawienia pogrzebu będą postanowienia dotyczące np. zakresu i sposobu dokonania usług (czynności) pogrzebowych przez właściwą jednostkę organizacyjną gminy.

Zgodnie z treścią § 1 przedmiotowej uchwały Gmina Potok Górny, zwana dalej Gminą, w ramach zadań własnych o charakterze obowiązkowym, sprawia pogrzeb osobom zmarłym, *w tym osobom bezdomnym, zamieszkałym lub przebywającym na terenie Gminy w chwili zgonu, w przypadku braku podmiotów uprawnionych do dokonania pochówku w rozumieniu art. 10 ust. 1-2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.*

W myśl § 2 ust. 1 zadania własne Gminy polegające na realizacji obowiązku sprawienia pogrzebu osobom zmarłym, *w tym osobom bezdomnym* realizuje Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Potoku Górnym, zwany dalej "Ośrodkiem".

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje w zakresie słów: „*w tym osobom bezdomnym, zamieszkałym lub przebywającym na terenie Gminy w chwili zgonu, w przypadku braku podmiotów uprawnionych do dokonania pochówku w rozumieniu art. 10 ust. 1-2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych*” (§ 1) oraz w zakresie słów; "w tym osobom bezdomnym" (§ 2 ust. 1), nie znajdują uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i narusza w stopniu istotnym art. 10 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576)

Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych w art. 10 wskazuje podmioty, którym przysługuje prawo chowania zmarłego, a także zawiera konkretne obowiązki w tym zakresie ciążyące na określonych podmiotach publicznych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ww. ustawy 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 1stopnia. 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.

W art. 10 ust. 2 ustawa stanowi, że 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.

W sytuacji nie pochowania zwłok przez podmioty, o których mowa w ust. 1, albo nie przekazania uczelni lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, zwłoki 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 (art. 10 ust. 3).

Przytoczony przepis art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych ustanawia ciążący na gminie obowiązek pochowania zwłok ludzkich, niepochowanych w sposób określony w ust. 1 i ust. 2. Jedynym warunkiem realizacji obowiązku przez gminę jest brak sprawienia pogrzebu przez podmioty uprawnione w art. 10 ust. 1 i ust. 2.

Tym samym Rada nie jest władna określać kręgu osób, którym przysługuje prawo pochówku przez gminę oraz określać przesłanek sprawiania pogrzebu przez gminę.

Rada Gminy Potok Górny określając, komu należy się pochówek sprawiony przez gminę, wykroczyła poza zakres umocowania wynikający z art. 44 ustawy o pomocy społecznej.

Jak stanowi § 2 ust. 2, ośrodek zwolniony jest z obowiązku sprawienia pogrzebu wówczas, gdy znajdują się osoby bliskie lub podmioty, które dobrowolnie zajmą się organizacją pochówku.

W myśl § 2 ust. 3 ośrodek zleca organizację i sprawienie pogrzebu wyspecjalizowanym podmiotom świadczącym kompleksowe usługi pogrzebowe.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem granic umocowania wynikającego z art. 44 ustawy o pomocy społecznej. Jak już wspomniano ustawodawca określając materię podlegającą uregulowaniu w drodze uchwały przez radę gminy wyznaczył jednocześnie granice tego umocowania. Zatem podejmując przedmiotową uchwałę na podstawie art. 44 ustawy o pomocy społecznej, Rada jest władna jedynie określić sposób sprawienia pogrzebu. Nie jest natomiast uprawniona do regulowania przesłanek sprawienia pogrzebu przez Gminę. Kwestia ta została bowiem uregulowana przez ustawodawcę.

Z treści § 3 uchwały wynika, że pogrzeb organizuje się zgodnie z wyznaniem zmarłego, *a w przypadku braku danych o wyznaniu – w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Gminy.*

Przytoczona regulacja w zakresie słów: „*a w przypadku braku danych o wyznaniu – w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Gminy*”, stanowi modyfikację art. 44 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Z przepisu tego wynika, że pogrzeb sprawia się zawsze zgodnie z wyznaniem zmarłego. Przy czym oczywiste jest, że sprawiając pogrzeb, gmina respektuje także bezwyznaniowość osoby zmarłej.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, w opisanym zakresie jest nieważna trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17), zob. również wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 października 2016 r. sygn. akt II SA/Bd 1069/16, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2016 r. sygn. akt III SA/Gd 280/16).

Zgodnie z treścią § 4 uchwały sprawienie pogrzebu obejmuje *w szczególności: (...) inne niezbędne czynności wynikające z okoliczności, zgodne z wyznaniem zmarłego, prawem oraz miejscowymi zwyczajami* (pkt 13).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Działając na podstawie art. 44 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy winna określić katalog czynności pogrzebowych, które wykonuje gmina, w ramach sprawienia pogrzebu. Przy czym katalog ten winien być kompleksowy, nie pozostawiający organom stosującym uchwałę wątpliwości interpretacyjnych. O ile zatem Rada wymieniła w § 7 pkt 1-12 uchwały czynności zapewnione przez gminę, o tyle treść postanowienia § 7 pkt 13 wskazuje na inne, nie określone uchwałą czynności związane ze sprawieniem pogrzebu, określone w bliżej nieokreślonych przepisach „prawa”. Tym samym regulacja uchwały staje się niewyczerpująca i niejasna.

Powyższa argumentacja przesądza także o wadliwości § 4 uchwały w brzmieniu: „w szczególności”.

W myśl § 2 ust. 4 zapłaty lub zwrotu kosztów za sprawienie pogrzebu dokonuje się na podstawie faktury lub rachunku wystawionego przez podmiot, któremu pochówek został zlecony.

Jak stanowi § 5 uchwały, ustala się następujące zasady zwrotu wydatków poniesionych na sprawienie pogrzebu: 1) jeżeli po zmarłym przysługuje zasiłek pogrzebowy z ubezpieczenia społecznego, wydatki w całości pokrywa się z tego zasiłku. Jeżeli koszty sprawienia pogrzebu przewyższają kwotę zasiłku pogrzebowego, powstałą różnicę pokrywa gmina ze środków własnych. 2) jeżeli zmarły pozostawił majątek, a nie przysługuje po nim zasiłek pogrzebowy, wydatki pokrywa się w całości lub w części z masy spadkowej zgodnie z przepisami prawa spadkowego.

W myśl § 6 uchwały, w przypadku, o którym mowa w § 5 pkt 1, Ośrodek występuje niezwłocznie do właściwego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z wnioskiem o wypłatę zasiłku pogrzebowego. Do wniosku Ośrodek załącza kopie dokumentów potwierdzających poniesione koszty pogrzebu (ust. 1). W przypadku, o którym mowa w § 5 pkt 2, Ośrodek, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o otwarciu spadku, występuje do spadkobierców zmarłego z wnioskiem o pokrycie kosztów pogrzebu. Do wniosku Ośrodek załącza kopię dokumentów potwierdzających poniesione koszty pogrzebu. W przypadku uchylania się spadkobierców od ciążącego na nich obowiązku, Ośrodek występuje o zwrot kosztów sprawionego pogrzebu na drogę sądową (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powołany w podstawie prawnej uchwały art. 44 ustawy o pomocy społecznej nie przyznaje Radzie Gminy kompetencji do rozstrzygnięcia o kosztach związanych ze sprawieniem pogrzebu.

Upoważnienie takie nie wynika także z art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Stosownie do treści tego przepisu, w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę, poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy. W art. 96 ust. 1 ustawa wskazuje osoby zobowiązane do zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej.

Powołany przepis art. 96 ust. 3 wprost stanowi zatem, na jakich zasadach może nastąpić zwrot za świadczenie, jakim jest sprawienie pogrzebu. Zwrot ten następuje z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy i nie jest uzależniony od kryterium dochodowego osoby zobowiązanej do zwrotu poniesionych kosztów pogrzebu.

W myśl art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych. Świadczenia te obejmują usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe. Regulacja art. 96 ust. 4 ustawy wskazuje jednak, iż z zakresu tych świadczeń ustawodawca wyłączył pokrycie kosztów pogrzebu, przenosząc regulację tej materii do art. 96 ust. 3, a ten nie upoważnia rady do rozstrzygnięcia o kwestiach zwrotu wydatków za sprawianie pogrzebu.

Należy także zauważyć, iż prawo do ubiegania się o zwrot kosztów pogrzebu osób uprawnionych, będących w trudnej sytuacji materialnej wynika z art. 96 ust. 4 w zw. z art. 39 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Stosownie do art. 39 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy. Zasiłek ten może być przyznany może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobów medycznych i leczenia, ogrzewania, w tym opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Przewidziana ww. przepisem pomoc społeczna ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. Zwrot wydatków poniesionych za świadczenie z pomocy społecznej, jakim jest zasiłek celowy następuje na zasadach ustalonych w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zasady te mogą obejmować także zwolnienie z opłat osób będących w bardzo trudnej sytuacji życiowej i materialnej, które sprawiły pogrzeb.

Zgodnie z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że zapisy § 2 ust. 4, § 5 oraz § 6 uchwały zostały wprowadzone bez podstawy prawnej.

Zgodnie z § 8 uchwały, uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Rada określiła zatem termin wejścia w życie przedmiotowej uchwały w sposób przepisany dla aktów prawa miejscowego, uzależniając go od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja narusza 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). Powołany przepis zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Kwestionowana uchwała nie jest żadnym z tych aktów prawnych.

Uchwała w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez gminę nie stanowi w szczególności aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zaś, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Uchwała Nr XVI/99/2025 posiada charakter wewnętrzny, jej postanowienia skierowane są do jednostek organizacyjnych gminy właściwych ze względu na przedmiot tejsze uchwały - tzn. realizujących zadania, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej. Nie posiada ona zatem charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródła praw i obowiązków i w takim zakresie nie posiada cech normatywności. Publikacji tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego.

Powyższe zapatrywanie potwierdzają wyroki sądów administracyjnych (zob. wyroki NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16 i sygn. akt I OSK 571/16 oraz wyroki: 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)

W przywołanych orzeczeniach wskazano, iż uchwały w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez gminę nie są aktami prawa miejscowego i nie podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/99/2025, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Potok Górny
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Potok Górny