



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 31 lipca 2017 r.

Poz. 4420

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.429.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 27 lipca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 161/XX/2017 Rady Gminy Irządze z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Irządze – w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.) oraz z art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.), dalej jako „ustawa”, oraz art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 912) oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 czerwca 2017 r. Rada Gminy Irządze podjęła uchwałę Nr 161/XX/2017 w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Irządze. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 44, art. 96 ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2017 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 44 ustawy, sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Rada nadała przedmiotowej uchwale walor aktu prawa miejscowego, na co wskazuje termin jej wejścia w życie i obowiązek publikacji tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego” (§ 5 uchwały).

Z treści art. 13 pkt 2 o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) wynika, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jak również zgodnie z ust. 2 tego przepisu, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, o czym stanowi art. 41 ust. 1 te same ustawy, natomiast zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa przywołana już

wcześniej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ww. ustawy).

Z powołanych przepisów wynika zatem, że aktem prawa miejscowego jest akt uchwalony przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego, powszechnie obowiązujący na obszarze gminy, zawierający normy generalne i abstrakcyjne. Przedmiotowa uchwała nie spełnia tych wymogów, ponieważ nie zawiera żadnych postanowień o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, kierowanych do podmiotów zewnętrznych wobec rady gminy, lecz stanowi wyłącznie akt kierownictwa wewnętrznego, określa bowiem czynności, które właściwe jednostki gminne mają wykonywać w ramach sprawienia pogrzebu (por. m.in. *wyroki WSA w Gliwicach: z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/GI 358/15 oraz z dnia 13 stycznia 2015 roku, sygn. akt IV SA/GI 806/14; e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Reasumując, nadanie przez Radę Gminy Irządze przedmiotowej uchwale waloru aktu prawa miejscowego i poddanie go publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stanowi istotne naruszenia prawa, mające wpływ na ocenę legalności całej uchwały.

Ponadto podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. *wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110*).

Tymczasem, treść § 1 uchwały jest sprzeczna z art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz z art. 44 ustawy. Przepis art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nakłada na gminę, właściwą ze względu na miejsce zgonu, obowiązek pochowania zwłok ludzkich niepochowanych w sposób określony w ust. 1 i ust. 2. Zatem jedynym i wyłącznym warunkiem powodującym powstanie po stronie gminy obowiązku pochówku jest brak sprawienia pogrzebu przez podmioty uprawnione w art. 10 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy. Ani przepis art. 44 ustawy, ani też żaden inny akt powszechnie obowiązującego prawa nie upoważniają organu stanowiącego gminy do określenia grupy osób zmarłych, którym gmina jest obowiązana sprawić pogrzeb. Takie działanie stanowi naruszenie przepisu art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 44 ustawy i art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a to z uwagi na przekroczenie delegacji i modyfikację treści przepisów ustawowych.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 161/XX/2017 Rady Gminy Irządze z dnia 20 czerwca 2017 r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymują:**

1. Rada Gminy Irządze
2. a/a.