



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 9 sierpnia 2022 r.

Poz. 5178

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.703.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr RG.0007.302.2022 Rady Gminy Kobiór z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXXIV/5/172/06 z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie usług opiekuńczych i kosztów sprawienia pogrzebu, w całości, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 czerwca 2022 r. Rada Gminy Kobiór podjęła uchwałę Nr RG.0007.302.2022 w sprawie zmiany Uchwały nr XXXIV/5/172/06 z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie usług opiekuńczych i kosztów sprawienia pogrzebu, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 lipca 2022 r.

Organ nadzoru, badając przedmiotową uchwałę, uznał, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W drodze przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kobiór dokonała zmiany uchwały Nr XXXIV/5/172/06 z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie usług opiekuńczych i kosztu sprawienia pogrzebu. W § 1 uchwały nowelizującej Rada nadała nowe brzmienie § 5 oraz § 7 ust. 2 uchwały zmienianej, a ponadto w § 4 uchwały nowelizującej zawarła postanowienie, zgodnie z którym *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

W tym miejscu należy zaznaczyć, że § 10 nowelizowanej uchwały nr XXXIV/5/172/06 z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie usług opiekuńczych i kosztów sprawienia pogrzebu stanowi, że *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.* Z powyższego wynika, że Rada Gminy Kobiór podjęła ww. uchwałę zmienianą jako akt zwykły – nie została ona nigdy opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem uchwalane przez radę gminy na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej przepisy regulujące kwestie dotyczące usług opiekuńczych stanowią akt prawa miejscowego. Przepisy te uchwalane są bowiem na podstawie upoważnienia ustawowego oraz zawierają normy abstrakcyjne i generalne (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 17/21).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że nowelizowana uchwała Rady Gminy Kobiór nr XXXIV/5/172/06 z dnia 14 lutego 2006 r., nie została nigdy opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, mimo spełnienia przesłanek kwalifikujących tę uchwałę jako akt prawa miejscowego. W świetle art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących, w tym aktów prawa miejscowego, jest ich właściwe ogłoszenie. Dla spełnienia powyższego wymogu konieczna jest zatem publikacja takich aktów w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz ustalenie dla nich odpowiedniego *vacatio*

*legis*, co wynika z przepisów art. 2 ust. 1, art. 13 pkt 2 oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Brak właściwej promulgacji aktu prawa miejscowego powoduje, że nie wejdzie on w życie, a w konsekwencji nie odniesie zamierzonych skutków prawnych (por. wyrok NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08).

Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że uchwała Rady Gminy Kobiór nr XXXIV/5/172/06 z dnia 14 lutego 2006 r. nie uzyskała nigdy mocy obowiązującej. Skoro bowiem nie została opublikowana w dzienniku urzędowym – formalnie nie weszła w życie. W zaistniałej sytuacji uchwała ta – jako nieobowiązująca – nie może zostać poddana jakimkolwiek nowelizacjom. Zgodnie z art. 7 konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Niedopuszczalnym zaś w świetle prawa jest podejmowanie działań wobec aktu, który nie istnieje w obrocie prawnym. Działanie takie stoi również w sprzeczności z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzonymi z niej zasadami zaufania do organów państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności prawa.

Jednocześnie należy podkreślić, że uchwała nowelizująca nie ma samodzielnego bytu prawnego. Pełni ona jedynie funkcję pomocniczą w stosunku do uchwały nowelizowanej poprzez wprowadzenie zmian w obowiązujących już przepisach merytorycznych. Istotą uchwały zmieniającej jest zatem modyfikacja treści normatywnej uchwały nowelizowanej. Byt prawny aktu prawnego, którego przedmiotem jest wprowadzenie zmian do innego aktu prawnego, zależy bowiem od istnienia w systemie prawnym aktu nowelizowanego (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 190). Jeżeli więc akt nowelizowany z jakiegokolwiek przyczyny pozbawiony jest mocy obowiązującej - takiej sytuacji bezprzedmiotowa i niedopuszczalna zarazem będzie jakakolwiek próba ingerencji prawodawczej w zakresie takiego aktu - albowiem akt ten w zasadzie nie istnieje w obrocie prawnym.

Ponadto należy wskazać, że w uchwale Nr XXXIV/5/172/06 z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie usług opiekuńczych i kosztów sprawienia pogrzebu uregulowano dwie odrębne materie z zakresu pomocy społecznej. Należy bowiem podkreślić, że postanowienia ww. uchwały dotyczące sprawienia pogrzebu nie są skierowane do podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji. W powyższym zakresie uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposób działania gminy przy sprawieniu pogrzebu, a jej przepisy nie mają charakteru powszechnie obowiązującego. W konsekwencji ich wejście w życie powinno nastąpić z dniem podjęcia aktu, bez publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z kolei uchwała w przedmiocie usług opiekuńczych, jak wskazywano wcześniej, jest aktem prawa miejscowego, bowiem jej regulacje odnoszą się do praw i obowiązków jednostek, a zatem dla jej wejścia w życie konieczne jest dochowanie wymogu publikacji oraz zastosowania odpowiedniego *vacatio legis*.

W ocenie organu nadzoru zgodne z prawem uregulowanie przez Radę Gminy Kobiór materii dotyczącej usług opiekuńczych, w oparciu o art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.), dalej jako: „u.p.s.”, powinno nastąpić w drodze podjęcia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Z kolei regulacje dotyczące sprawienia pogrzebu, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 44 u.p.s., powinny zostać podjęte w trybie uchwały zwykłej i określać jedynie sposób sprawienia pogrzebu. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16, *przez ustawowy nakaz ustalenia przez gminę sposobu sprawienia pogrzebu należy zatem 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*. Należy przy tym podkreślić, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania kwestii związanych z kosztami sprawienia pogrzebu. Materia ta została uregulowana wyczerpująco w art. 96 ust. 3 u.p.s., który stanowi, że *W przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy*. Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a rada gminy nie jest uprawniona do ingerowania w jego treść. Podstawy do podjęcia uchwały w tym przedmiocie nie może stanowić również art. 96 ust. 4 u.p.s., zgodnie z którym *Rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych*. Ustawodawca wyłączył pokrycie kosztów pogrzebu spod zakresu obowiązywania tego przepisu, przenosząc regulacje tej materii do art. 96 ust. 3 u.p.s., a ten przepis nie zwiera dla rady gminy upoważnienia do rozstrzygnięcia w kwestii kosztów pogrzebu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr RG.0007.302.2022 Rady Gminy Kobiór z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXXIV/5/172/06 z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie usług opiekuńczych i kosztów sprawienia pogrzebu – w całości – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**