



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lipca 2025 r.

Poz. 4359

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.408.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lipca 2025 r.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/95/2025 Rady Gminy Ujszoły z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebu przez Gminę Ujszoły, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1-10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2025 r. Rada Gminy Ujszoły przyjęła uchwałę Nr XI/95/2025 w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebu przez Gminę Ujszoły, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 44 i art. 96 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 czerwca 2025 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości, z przyczyn opisanych poniżej.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została błędnie zakwalifikowana do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym.

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*. Natomiast, art. 44 ustawy o pomocy społecznej stanowi, iż: *Sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego*. Z kolei zgodnie art. 36 ust. 2 lit. f ww. ustawy, sprawienie pogrzebu stanowi świadczenie niepieniężne z pomocy społecznej. Kolejno, zgodnie z art. 106 ust. 2 ww. ustawy, udzielenie świadczenia w postaci sprawienia pogrzebu nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. W art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej określono, że: *Zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej lub centra usług społecznych, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych*.

Zgodnie z powołanym już przepisem art. 44 ustawy o pomocy społecznej sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Tym samym sprawienie pogrzebu, odbywa się z zachowaniem dwóch warunków wynikających bezpośrednio z tego przepisu. Po pierwsze, sprawienie pogrzebu nie może nastąpić inaczej niż tylko w sposób ustalony przez gminę, a po drugie, powinno przebiegać zgodnie z wyznaniem zmarłego. O ile realizacja drugiego elementu nakazu, to jest *sprawienie*

pogrzebu zgodnie z wyznaniem zmarłego nie wymaga formułowania przez gminę żadnych aktów prawnych (wystarczy bowiem ustalić przejawianą podczas życia zmarłego przynależność do jednego z Kościołów, związków wyznaniowych lub innych grup wyznaniowych, ewentualnie zbadać, czy zagadnienia grzebania zmarłych danego wyznania nie zostały unormowane w odrębnym akcie normatywnym – w umowie międzynarodowej albo w ustawie), to przy realizacji pierwszego elementu dyspozycji konieczne jest istnienie formalnych reguł gminnych *ustalających sposób sprawienia pogrzebu*.

Dla sprecyzowania zakresu obowiązku gminy wynikającego z art. 44 ustawy o pomocy społecznej niezbędne będzie określenie zakresu pojęciowego terminu w *ustalony sposób*. Z uwagi na brak legalnej definicji obu tych pojęć, należy sięgnąć do ich definicji językowej. Słownik języka polskiego, Wydawnictwa Naukowego PWN definiuje „sposób” jako *określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś, czyjegoś zachowania, to, co umożliwi osiągnięcie lub wykonanie czegoś* (Warszawa 2002 r.). Pojęcie *ustalony* natomiast jako imiesłów od czasownika *ustalać* będzie rozumiane jako: *szczegółowo określony, rozstrzygnięty co do ostatecznej formy, przebiegu, postaci; sprecyzowany, oznaczony, zdefiniowany* (tamże).

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. (por. W. Maciejko (w:) W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o pomocy społecznej, Komentarz, LexisNexis, Wydanie 4, Warszawa 2013, tak też S. Nitecki, Komentarz do ustawy o pomocy społecznej, Gaskor, Wrocław 2013). Ustalenie sposobu sprawienia pogrzebu powinno mieć charakter ogólny i przybrać formę określonych zasad obowiązujących przy organizacji każdego pogrzebu osobom zmarłym, o których mowa w przepisach ustawy o pomocy społecznej przez gminę, wiążących organ pomocy społecznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16).

Ustawa o pomocy społecznej nie zawiera definicji „pogrzebu”. Przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych operują natomiast pojęciem „pochówku” utożsamianego ze „składaniem zwłok lub szczątków do grobu”. Zakładając jednak racjonalność ustawodawcy, nie wydaje się celowe utożsamianie zakresu znaczeniowego obu pojęć. Nie należy więc utożsamiać pogrzebu wyłącznie z aktem złożenia ciała albo szczątków do grobu, ale z przeprowadzeniem zwyczajowo przyjętych, w danej kulturze, obrzędów związanych ze śmiercią i pożegnaniem osoby zmarłej (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt I UZP 5/10, publikowana OSNP 2011/13-14/186).

Uchwała podejmowana w oparciu o art. 44 ustawy o pomocy społecznej powinna zatem w swej treści ograniczać się do unormowań zawierających określone reguły postępowania, wskazujące na sposób przeprowadzenia czynności pogrzebowych. Ustalenie sposobu sprawienia pogrzebu powinno przybrać formę określonych zasad obejmujących swym zakresem następujące kwestie: rozstrzygnięcie o sposobie złożenia ciała do grobu (w tradycyjny sposób czy w drodze kremacji), o zakupie trumny czy urny, tabliczki informującej o tożsamości zmarłego, wiązanki pogrzebowej, wskazanie sposobu przygotowania zwłok do pochowania, sposób przewiezienia zwłok w granicach administracyjnych gminy, wybór cmentarza, wykopanie i zakopanie grobu, pochowanie do mogiły, wskazanie obrzędów, jakie powinny temu towarzyszyć, oznaczenie kwatery, zapewnienie uformowania i oznaczenia grobu, czy też sposobu upamiętnienia zmarłego. Uchwała ma więc określać czynności, jakie gmina dokona w związku z szeroko rozumianym pochowaniem osoby zmarłej, przy jednoczesnym uwzględnieniu ogólnie obowiązujących czy też lokalnych obrzędów i zwyczajów.

Organ nadzoru podkreśla, iż organ wykonujący kompetencję uchwałodawczą 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów*

wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Dalej, należy wskazać, że z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy: *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. Z kolei, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy: 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. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązкови publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16). Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.*

Biorąc powyższe pod uwagę, § 8 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1-10 ustawy w związku z art. 44 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w § 8 uchwały wskazała, że: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.*

Jak już wyżej podniesiono, Rada Gminy błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy). Uchwała podjęta na podstawie art. 44 ustawy o pomocy społecznej określa ogólne wytyczne, ewentualnie zespół zasad, reguł wskazujących na tryb, formę, metodę danego postępowania, w tym przypadku odnoszących się do sprawienia samej czynności pogrzebu, a skierowanych wyłącznie do jednostki organizacyjnej gminy. W związku z tym przedmiotowa uchwała nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych dotyczących praw lub obowiązków mieszkańców gminy. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowa uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. Omawiana uchwała nie mieści się także w katalogu pozostałych aktów, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymienionych art. 13 pkt 1, 3-10 ustawy.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu

z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12).

Samo stwierdzenie nieważności przepisu § 8 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 ustawy zasadniczej zasad określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowionego przez nie prawa.

Wyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 37/18 wskazano: *Uchwały w sprawie sprawienie pogrzebu, jako, iż dotyczą realizacji obowiązku spoczywającego na gminie, skierowane są do organów gminy lub jednostek pozostających w strukturach gminy, tj. ośrodków pomocy społecznych, czyniąc je aktami prawa wewnątrznie obowiązującego, a przepisy w niej zawarte oddziałują jedynie na sferę obowiązków i uprawnień tej jednostki organizacyjnej Gminy. Tego rodzaju akty nie zawierają zatem norm generalnych i abstrakcyjnych kierowanych do podmiotów zewnętrznych wobec Rady Gminy, nie przyznają bowiem praw, ani nie nakładają obowiązków nieokreślonego kręgowi odbiorców. (...). Kompetencji rady do stanowienia prawa miejscowego nie można domniemywać. Konieczna jest każdorazowa wyraźna podstawa prawna. Rada jest legitymowana do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z treści woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Przepisy prawa materialnego takiego upoważnienia do określenia sposobu sprawienia pogrzebu w formie uchwały rady gminy nie zawierają (por. również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16 i sygn. akt I OSK 571/16).*

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała zawiera również inne uchybienie.

W § 6 uchwały Rada zawarła następujące uregulowanie:

Zakres usług pogrzebowych obejmuje następujące czynności:

- 1) dopełnienie formalności prawnych związanych ze zgonem i pogrzebem;*
- 2) przechowanie zwłok w prosektorium;*
- 3) transport zwłok;*
- 4) przygotowanie zwłok do pochówku;*
- 5) wykupienie miejsca na cmentarzu;*
- 6) spalenie zwłok;*
- 7) zakup niezbędnego ubrania i obuwia*
- 8) zakup trumny wraz z akcesoriami lub urny;*
- 9) wykopanie, uformowanie i zasypanie grobu;*
- 10) obsługę przy pochówku;*
- 11) posługę duszpasterską*
- 12) inne czynności wynikające ze sprawienia pogrzebu, wymagane przepisami prawa.*

W ocenie organu nadzoru, wskazane w ww. § 6 pkt 12 uchwały sformułowanie: *inne czynności wynikające ze sprawienia pogrzebu, wymagane przepisami prawa* powoduje, że katalog czynności obejmujących sprawienie pogrzebu, ma charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że czynnościami wchodzącymi w zakres sprawienia pogrzebu mogą być również inne, niewymienione w uchwale, zadania. W konsekwencji ww. regulacje są niejasne i nieprecyzyjne, gdyż Rada Gminy przyznała organowi wykonawczemu gminy swobodne uznanie co do wskazywania czynności, które będą niezbędne do sprawienia pogrzebu. Ponownie wymaga zaznaczenia, iż organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową (art. 7 Konstytucji RP), a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste (art. 2 Konstytucji RP). Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Ujsoty w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 44 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika zasada określoności przepisów prawa, która wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne, co odnosi się również do przepisów stanowiących w aktach nie będących aktami prawa miejscowego.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XI/95/2025 Rady Gminy Ujszoły z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebu przez Gminę Ujszoły, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym

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