



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 kwietnia 2021 r.

Poz. 2606

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.258.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/164/21 Rady Gminy Koszarawa z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Koszarawa, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 ustawy z dnia 13 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.), dalej jako „ustawa”, art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1947).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lutego 2021 r. Rada Gminy Koszarawa podjęła uchwałę Nr XXV/164/21 w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Koszarawa. W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 44 ustawy oraz art. 10 ust. 3 i ust. 4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2021 r. Zdaniem organu nadzoru uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W przepisie § 5 kwestionowanej uchwały Rada postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

W ocenie organu nadzoru, cytowana powyżej regulacja nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym i pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 13 wyżej wymienionej ustawy określa zamknięty katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu lub 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 ws. 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 gminy; 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, jeśli tak stanowią przepisy szczególnie.

Kwestionowana przez organ nadzoru uchwała Rady Gminy Koszarawa nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w przytoczonym powyżej przepisie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). W szczególności uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy, ani też obowiązek jej publikacji nie wynika z przepisów szczególnych (art. 13 pkt 10 ustawy).

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym, stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, obowiązujące na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji RP). Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzania do porządku prawnego norm prawnych, obowiązujących w sposób abstrakcyjny i generalny na terenie właściwości organu stanowiącego taką normę. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 lipca 2006 roku (sygn. akt I OSK 669/06) uznał, że dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku uznania, że uchwała zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy podkreślić, iż aktem prawa miejscowego jest zatem akt uchwalony przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego, powszechnie obowiązujący na obszarze danej gminy, zawierający normy generalne oraz 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 358/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Bezspornym jest zatem zdaniem organu nadzoru, iż Rada poprzez uznanie przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego istotnie naruszyła art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 ustawy z dnia 13 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Działanie takie musi być uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto uchwała, zdaniem organu nadzoru zawiera również inne nieprawidłowości.

W § 1 uchwały unormowano, że: *Sprawienie pogrzebu przez Gminę Koszarawa następuje w przypadku niesprawienia pogrzebu bądź niewykorzystania zwłok przez podmioty do tego uprawnione w myśl przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych*. W ocenie organu nadzoru przyjęta regulacja stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia zawartego w art. 44 ustawy, albowiem kwestionowanego zapisu uchwały nie sposób uznać za sposób sprawienia pogrzebu osobie zmarłej.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym. Art. 44 ustawy stanowi, że sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Należy wskazać, że „sposób” to określona metoda, forma wykonania czegoś, algorytm zrobienia czegoś, rozwiązania jakiegoś problemu. 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. Ustalenie sposobu sprawienia pogrzebu powinno mieć charakter ogólny i przybrać formę określonych zasad obowiązujących przy organizacji każdego pogrzebu przez gminę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2016 roku, sygn. akt I OSK 258/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto wskazać należy, że według art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zwłoki niepochowane przez osoby uprawnione, wymienione w art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach, są chowane przez gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu. Zatem jedynym warunkiem realizacji przez Gminę obowiązku sprawienia pogrzebu osobie zmarłej jest niesprawienie pogrzebu przez osoby wymienione w art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Osoby te nie muszą zatem wykazywać szczególnych okoliczności stanowiących podstawę do zorganizowania pogrzebu przez Gminę. Wystarczy, że

z tego uprawnienia nie skorzystają i nie dokonają pochówku osoby zmarłej. Skoro zatem ustawodawca określił, przypadki kiedy Gmina obowiązana jest sprawić pogrzeb osobie zmarłej, to Rada nie powinna regulować tej kwestii w uchwale, a tym bardziej dokonywać modyfikacji zapisów ustawowych.

W przepisie § 2 Rada Gminy postanowiła, że *Gmina Koszarawa zleca bezpośrednio organizację pogrzebu wyspecjalizowanemu podmiotowi prowadzącemu usługi pogrzebowe, po każdorazowym uzgodnieniu zakresu niezbędnych czynności i górnych granic kosztów możliwych do poniesienia. 2. Koszty pogrzebu pokrywa się w oparciu o przedłożone rachunki i faktury, na wniosek podmiotu, któremu zlecono organizację i dokonanie pochówku, po wykonaniu zlecenia.* W ocenie organu nadzoru unormowania te w sposób oczywisty nie mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego określonego w art. 44 ustawy i w żadnej mierze nie można utożsamiać ze sposobem sprawienia pogrzebu.

Przepis § 3 ust. 1 uchwały stanowi, że *Pogrzeb powinien być sprawiony zgodnie z wyznaniem zmarłego, jeśli jest znane. W sytuacji, kiedy nie jest możliwe ustalenie wyznania osoby zmarłej bądź, gdy była ona osobą niewierzącą, pogrzeb powinien być sprawiony z uwzględnieniem panujących w tym zakresie miejscowych zwyczajów i tradycji,* co stanowi powtórzenie i jednoczesną modyfikację przepisu art. 44 ustawy. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na regulacje wynikające z treści art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1153), zgodnie z którym, obywatele korzystając z wolności sumienia i wyznania mogą w szczególności otrzymać pochówek zgodny z wyznawanymi zasadami religijnymi lub z przekonaniem w sprawach religii. Dokonując takiej regulacji Rada Gminy przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 44 ustawy o pomocy społecznej.

Idąc dalej, organ nadzoru wskazuje, że regulacja § 3 ust. 2 uchwały w zakresie zwrotu „w szczególności”, zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia czynności niezbędnych do dokonania pochówku, jest sprzeczna z art. 44 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Z art. 2 Konstytucji wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41*). W ocenie organu nadzoru, użyte sformułowanie w szczególności powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może sugerować, że istnieją jeszcze inne, nieuwjęte w uchwale niezbędne czynności do sprawienia pogrzebu, które dokonywane będą na podstawie swobodnego uznania organu wykonującego uchwałę. Dlatego też, działając na podstawie art. 44 ustawy rada gminy winna określić zamknięty katalog czynności pogrzebowych, które wykonuje gmina, w ramach sprawienia pogrzebu. Przy czym katalog ten winien być kompleksowy, nie pozostawiający organom stosującym uchwałę jakikolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Koszarawa podejmując uchwałę Nr XXV/164/21 z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Koszarawa, w sposób istotny naruszyła z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, art. 44 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, uchwałę Nr XXV/164/21 Rady Gminy Koszarawa z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Koszarawa, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak