



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 7 marca 2011r.

LEX.O.LP.4131.8.2011

Rada Gminy Zaręby Kościelne
ul. Kowalska 14
07-323 Zaręby Kościelne

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Zaręby Kościelne Nr IV/27/11 z dnia 31 stycznia 2011r. *w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu na koszt gminy oraz zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu.*

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2011r. Rada Gminy Zaręby Kościelne podjęła uchwałę Nr IV/27/11 *w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu na koszt gminy oraz zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 7 lutego 2011r.

Jako podstawę prawną Rada Gminy wskazała art. 7 ust. 1 punkt 6 i art. 18 ust. 2 punkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 17 ust. 1 punkt 15, art. 44 i art. 96 ustawy z dnia 12 marca 2004r. *o pomocy społecznej* (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.) oraz art. 10 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (Dz. U. z 2000 r., Nr 23, poz. 295 ze zm.).

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Zaręby Kościelne określiła przypadki w jakich kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wydaje decyzje o sprawieniu pogrzebu na koszt gminy, stanowiąc, że: *Decyzje o sprawieniu pogrzebu na koszt gminy osobie bezdomnej zmarłej na terenie gminy Zaręby Kościelne oraz osobom zmarłym zamieszkującym lub przebywającym na terenie gminy Zaręby Kościelne podejmuje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zarębach Kościelnych w niżej wymienionych przypadkach: 1) jeżeli osoby nie posiadały osób zobowiązanych do alimentacji, 2) osoby*

zobowiązane do alimentacji nie mają możliwości lub uchylają się od obowiązku sprawienia pogrzebu, 3) osoba lub rodzina zobowiązana do pochówku znajduje się w trudnej sytuacji życiowej i nie ma możliwości ubiegania się o świadczenie na ten cel z innego tytułu, 4) tożsamości tych osób nie sposób ustalić.

W ocenie organu nadzoru § 1 przedmiotowej uchwały wkracza w sferę objętą już zakresem normowania art. 10 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* jednocześnie dokonując modyfikacji przyjętego w ustawie rozwiązania. Artykuł 10 ust. 1 wspomnianej ustawy określa, iż: *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 1 stopnia.* Natomiast ustęp 3 wspomnianego wyżej artykułu stwierdza: *zwłoki niepochowane przez podmioty, o których mowa w ust. 1, albo nieprzekazane publicznej uczelni medycznej albo publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych są chowane przez gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu.* Należy więc uznać, iż zakres zadań gminy w zakresie pochowania zwłok ludzkich został wyczerpująco unormowany przez ustawę *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* nie pozostawiając w tym zakresie jakiegokolwiek delegacji ustawowej dla organów gminy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. stwierdza: *uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna* (II SA/Wr 1179/98). Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 maja 2008 r. stwierdza: *przepis uchwały w sprawie ustalenia sposobu sprawiania pogrzebu w zakresie zadań gminy, według którego Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej sprawia i pokrywa koszty pogrzebu osobom bezdomnym, zmarłym na terenie gminy, bez ustalonej tożsamości, samotnym, nieposiadającym rodziny lub innej osoby upoważnionej do zorganizowania pogrzebu, ubogim, narusza w sposób istotny art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295 ze zm.), wkraczając bez upoważnienia w materię uregulowaną już przez ten przepis ustawowy* (III SA/Wr 134/08).

Należy więc uznać, iż § 1 uchwały jest sprzeczny z art. 10 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*.

W § 8 Rada Gminy przewidziała, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego uznając tym samym uchwałę za akt prawa miejscowego.

Akt prawa miejscowego jest typem aktu normatywnego o szczególnych cechach. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. *dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów.* W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 u.s.g. w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (I OSK 669/06). Z kolei w wyroku z dnia 3 lipca 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza: *Organy samorządu terytorialnego podejmują uchwały o różnym charakterze - aktów prawa miejscowego, aktów prawa wewnętrznego, innych aktów generalnych i aktów o charakterze indywidualnym. Do cech aktu normatywnego zalicza się jego zewnętrzny charakter, generalność i abstrakcyjny charakter* (II OSK 530/08).

W opinii organu nadzoru uchwała Nr IV/27/11 nie spełnia opisanych wyżej wymogów aktu prawa miejscowego. Adresatem aktu jest Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zaręczach Kościelnych, a więc podmiot funkcjonujący wewnątrz struktury jednostek organizacyjnych gminy. Fakt ten determinuje charakter uchwały jako aktu

kierownictwa wewnętrznego a nie zewnętrznego. Ponadto adresat jest określony w sposób konkretny (Kierownik GOPS), co wyklucza jednocześnie podstawową cechę aktu prawa miejscowego jaką jest jego generalność czyli określenie adresata w sposób nieimienny i ogólny (powszechny). Stanowisko to potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w cytowanym wyżej wyroku z dnia 29 maja 2008 r.

Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 95) przewiduje, iż 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. Art. 13 wspomnianej ustawy określa natomiast katalog aktów publikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym w tym m. in. aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy gminy oraz innych aktów jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Określony w § 8 tryb wejścia w życie uchwały jest więc sprzeczny z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2010, nr 17, poz. 95) z uwagi na fakt, iż przedmiotowa uchwała nie zawiera cech aktu prawa miejscowego oraz iż brak jest przepisów szczególnych przewidujących publikację tego typu aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając na uwadze opisane powyżej przypadki istotnego naruszenia prawa organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem organu, który zaskarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI
w/z

Dariusz Flątek
Wicewojewoda Mazowiecki