



## WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-O.4131.5.2013.AD

Warszawa, dnia 19 marca 2013 r.

**Rada Gminy  
Płoniawy-Bramura 83 A  
06 -210 Płoniawy-Bramura**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, z 2012 r. poz. 567 oraz z 2013 r. poz. 153)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 179/XXVII/2013 Rady Gminy Płoniawy-Bramura z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie określenia zasad sprawiania pogrzebu oraz zwrotu kosztów pogrzebu poniesionych przez Gminę Płoniawy-Bramura.

### **Uzasadnienie**

W dniu 13 lutego 2013 r. Rada Gminy Płoniawy-Bramura podjęła uchwałę Nr 179/XXVII/2013 w sprawie określenia zasad sprawiania pogrzebu oraz zwrotu kosztów pogrzebu poniesionych przez Gminę Płoniawy-Bramura.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 18 lutego 2013 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 i art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. 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 toku kontroli legalności uchwały Nr 179/XXVII/2013 organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 2 ust. 1, 2 i 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy określiła krąg podmiotów, którym przysługuje sprawienie pogrzebu przez gminę, wskazując odpowiednio: - osoby samotne i bezdomne, posiadające ostatnie miejsce zameldowania na terenie Gminy Płoniawy-Bramura, - osoby zmarłe, które zamieszkiwały lub przebywały na terenie Gminy,

jeżeli nie posiadały osób zobowiązanych do alimentacji oraz – osoby, których tożsamości nie da się ustalić.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja narusza w sposób istotny postanowienia art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687) – dalej: *ustawy o cmentarzach*. Artykuł 10 tejże ustawy wskazuje podmioty, którym przysługuje prawo pochowania zmarłego a także zawiera konkretne obowiązki w tym zakresie ciążące na określonego rodzaju podmiotach publicznych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ww. ustawy prawo pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej, a mianowicie: pozostały małżonek; krewni zstępni; krewni wstępni; krewni boczni do 4 stopnia pokrewieństwa; powinowaci w linii prostej do 1 stopnia. Prawo pochowania zwłok osób wojskowych zmarłych w czynnej służbie wojskowej przysługuje właściwym organom wojskowym w myśl przepisów wojskowych. Prawo pochowania zwłok osób zasłużonych wobec Państwa i społeczeństwa przysługuje organom państwowym, instytucjom i organizacjom społecznym. Prawo pochowania zwłok przysługuje również osobom, które do tego dobrowolnie się zobowiązują. Ustęp 2 art. 10 stanowi natomiast, że zwłoki niepochowane przez podmioty wymienione w ust. 1 mogą być przekazane do celów naukowych publicznej uczelni medycznej lub publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych. W przypadku niepochowania zwłok przez podmioty, o których mowa w ust. 1 albo nieprzekazania publicznej uczelni, zwłoki są chowane przez gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu (art. 10 ust. 3).

Stwierdzić należy zatem, że art. 10 ww. ustawy ustanawia po stronie gminy obowiązek pochowania zwłok ludzkich niepochowanych w sposób w tym przepisie określony. Z tego względu rada gminy nie dysponuje uprawnieniem do określenia komu przysługuje prawo pochówku przez gminę.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008 r. Zgodnie z tym wyrokiem, *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, wkraczając bez upoważnienia w materię uregulowaną już przez ten przepis ustawowy* (III S.A./Wr 134/08).

W § 2 ust. 3 oraz w § 3 uchwały Rada Gminy określiła warunki, jakie powinna spełnić osoba ubiegająca się o sprawienie pogrzebu przez gminę a w § 2 ust. 5 postanowiła, że „gmina jest zwolniona z obowiązku sprawiania pogrzebu w przypadku, gdy znajdują się osoby bliskie lub podmioty, które dobrowolnie zajmą się zorganizowaniem pochówku”.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja istotnie narusza art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 182) – dalej: *u.p.s.*, w zw. z art. 10 ust. 3 *ustawy o cmentarzach*.

Zgodnie z treścią art. 44 *u.p.s.* sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Powyższe oznacza, że Rada Gminy została upoważniona do określenia jedynie sposobu sprawiania pogrzebu osobie zmarłej. W tak sformułowanym upoważnieniu mieści się kompetencja do określenia katalogu czynności pogrzebowych, które wykonuje gmina, w ramach sprawiania pogrzebu. W granicach przyznanego upoważnienia nie mieści się natomiast określanie przypadków, w których gmina jest zwolniona z obowiązku sprawiania pogrzebu czy też zobowiązana do jego sprawiania. Rada Gminy nie jest uprawniona do regulowania warunków, jakie powinna spełniać osoba ubiegająca się o sprawienie pogrzebu przez Gminę. Zgodnie z art. 10 ust. 3 *ustawy o cmentarzach* jedynym warunkiem realizacji przez Gminę (a dokładniej przez ośrodek pomocy społecznej) obowiązku sprawiania pogrzebu osobie zmarłej jest niesprawienie

pogrzebu przez osoby wymienione w art. 10 ust. 1 tej ustawy. Osoby uprawnione do zorganizowania pochówku osobie zmarłej nie muszą wykazywać szczególnych okoliczności stanowiących podstawę do zorganizowania pogrzebu przez Gminę. Wystarczy, że z tego uprawnienia nie skorzystają (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 grudnia 2011 r., Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2012 r., poz. 60).

W § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „sprawienie pogrzebu następuje na podstawie aktu zgonu wystawionego przez Urząd Stanu Cywilnego, po rozpoznaniu przez pracownika socjalnego i stwierdzeniu okoliczności, o których mowa w § 3”. W ocenie organu nadzoru przyjęta regulacja w części dotyczącej uzależnienia kwestii sprawiania pogrzebu od rozpoznania sytuacji przez pracownika socjalnego jest regulacją, która nie znajduje umocowania w obowiązujących w tym względzie przepisach, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący gminy powinien działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

W § 8 przedmiotowej uchwały Rada Gminy określiła źródła i zasady pokrywania kosztów pogrzebu sprawionego przez gminę (ośrodek pomocy społecznej). W ocenie organu nadzoru taka regulacja istotnie narusza art. 96 ust. 3 *u.p.s.*, który stanowi wprost, na jakich zasadach może nastąpić zwrot wydatków za sprawienie pogrzebu. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy. Regulacja § 8 uchwały, jako rozszerzająca zapis ustawowy, jest więc prawnie niedopuszczalna.

W § 10 uchwały Rada Gminy przewidziała, iż „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego”. Uznała tym samym, w sposób prawnie niedopuszczalny, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Akt prawa miejscowego jest typem aktu normatywnego o szczególnych cechach, do których zalicza się jego generalność oraz zewnętrzny i abstrakcyjny charakter. W przypadku uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę 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 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. I OSK 669/06 i wyrok z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. II OSK 530/08).

W opinii organu nadzoru uchwała Nr 179/XXVII/2013 nie spełnia opisanych wyżej wymogów aktu prawa miejscowego. Adresatem aktu jest 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, 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. ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172) 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, wskazując m.in. na akty prawa miejscowego stanowiące przez organy gminy oraz inne akty, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Określony w § 10 przedmiotowej uchwały tryb jej wejścia w życie jest więc sprzeczny z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2000 r. stwierdził, że *kompetencji rady do stanowienia prawa miejscowego (przepisów gminnych) nie można domniemywać. Konieczna jest każdorazowa wyraźna podstawa prawna* (II SA/Kr 749/00).

Na zakończenie wskazać należy, że w podstawach prawnych przedmiotowej uchwały powołano nieaktualne Dzienniki Ustaw. W przypadku ustawy o pomocy społecznej zamiast Dz. U. z 2009 r. powinien być Dz. U. z 2013 r., poz. 182, zaś w przypadku ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zamiast Dz. U. z 2000 r. winien być podany Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687.

Poza tym w przedmiotowej uchwale dwukrotnie (po pierwsze w § 2 ust. 1 i §4 ust. 4 oraz, po drugie, w §2 ust.3 i § 3) zawarto przepisy tej samej treści.

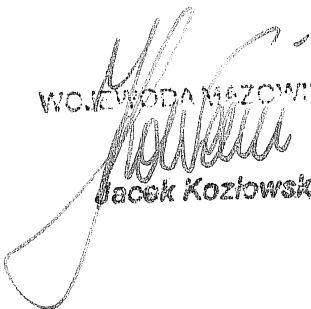
Z uwagi na fakt, iż opisane wyżej przypadki istotnego naruszenia prawa dotyczą m. in. przepisu określającego tryb wejścia w życie uchwały, organ nadzoru stwierdza jej nieważność w całości, pomimo ujęcia w jej treści zapisów, co do których nie dostrzeżono wadliwości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI  
  
Jacek Kozłowski