



Znak: P-1.4131.401.2024.AS
Szczecin, 19 grudnia 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572)

stwierdzam nieważność

§7 uchwały Nr VI/51/24 Rady Miejskiej w Resku z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie *ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Resko.*

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2024 r. Rada Miejska w Resku podjęła uchwałę Nr VI/51/24 w sprawie *ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Resko.* Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 4 grudnia 2024 r.

Jako materialnoprawą podstawę podjęcia uchwały Nr VI/51/24 Rada Miejska w Resku wskazała m.in. art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 44 i art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej¹. Zgodnie z ww. przepisami *do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy: sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym* (art. 17 ust. 1 pkt 15) zaś *sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego* (art. 44). Z kolei powołany art. 96 ust. 4 ustawy upoważnia radę gminy do określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych (tj. wydatków na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu).

W oparciu o cytowane regulacje, organ stanowiący określił zasady sprawiania pogrzebu przez Gminę Resko, postanawiając m.in. że zadanie własne Gminy polegające na sprawieniu pogrzebu osobom zmarłym na terenie Gminy Resko, w tym osobom bezdomnym oraz dzieciom martwo urodzonym, realizuje Centrum Usług Społecznych w Resku (§1 ust. 1 i ust. 2 uchwały), a pogrzeb odbywa się na cmentarzach komunalnych znajdujących się na terenie Gminy Resko zgodnie z wyznaniem zmarłego, a jeśli nie jest możliwe ustalenie jego wyznania lub zmarły był osobą niewierzącą – pogrzeb ma charakter świecki (§1 ust. 3 i ust. 4). Rada określiła także jakie czynności obejmuje sprawienie pogrzebu (§3 i §4). W §5 uchwały Rada wskazała, że w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez Gminę Resko, poniesione wydatki podlegają

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.).

zwrotowi z zasiłku pogrzebowego - na wniosek Dyrektora Centrum Usług Społecznych złożony w jednostce systemu ubezpieczeń społecznych lub z masy spadkowej - zgodnie z przepisami prawa spadkowego (§5). Natomiast w §6 uchwały Nr VI/51/24 Rada Miejska postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*. Przepis ten, zdaniem organu nadzoru, narusza w sposób istotny art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych².

Zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, zasady oraz tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do brzmienia art. 13 tej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) *akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;*
- 2) *akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz 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 niezespólonej;*
- 5) *wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;*
- 6) *porozumienia w sprawie 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, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.*

Z powyższego wynika, że akty ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to: akty prawa miejscowego, akty wymienione w art. 13 pkt 3 - 9 ustawy, różnorodne pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej oraz akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych. Akty prawa miejscowego stanowi rada gminy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, o czym przesądza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Są one, na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je uchwały. Wprawdzie ustawodawca nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego, jednakże ugruntowane orzecznictwo wskazuje podstawowe jego cechy. Bez wątpienia akty prawa miejscowego charakteryzują się

² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Ponadto, winny one mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia) oraz normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie jego imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś jednej konkretnej sytuacji⁴. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący), winny być traktowane jako akty prawa miejscowego⁵.

Wskazać więc należy, że opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego uchwały w sprawie ustalenia sposobu sprawiania pogrzebu byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji uchwały w takim przedmiocie wynikałby z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ww. ustawy). W ocenie organu nadzoru, charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego⁶.

Uchwała Nr VI/51/24 w sprawie ustalenia sposobu sprawiania pogrzebu przez Gminę Resko ma charakter wewnętrzny, jej postanowienia skierowane są do jednostki organizacyjnej Gminy Resko właściwej ze względu na przedmiot uchwały, realizującej zadania, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej – tj. Centrum Usług Społecznych w Resku, a przepisy w niej zawarte oddziałują na sferę działania tego podmiotu. Nie posiada ona zatem charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródeł praw oraz obowiązków i w takim zakresie nie posiada cech normatywności. Za uznaniem przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego nie przemawiają również zamieszczone w jej §5 unormowania dotyczące zwrotu wydatków poniesionych przez Gminę Resko na sprawienie pogrzebu, nie określają one bowiem w istocie zasad dla osób trzecich, nie nakładają na takie osoby obowiązków, lecz zawierają ogólne stwierdzenia o przysługującym Gminie Resko zwrocie poniesionych wydatków na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa (zasilek pogrzebowy z ubezpieczenia zmarłego i normy prawa spadkowego). Co więcej, również żaden z przepisów ustawy o pomocy społecznej nie stanowi podstawy do publikacji tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nie istnieje też inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych,

⁴ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

⁵ Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1109/17, WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, NSA z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 530/08.

⁶ Tak w wyrokach: NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16 i I OSK 571/16, WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 319/17 i z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 523/18, WSA w Krakowie z dnia 8 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 922/21, WSA w Szczecinie z dnia 19 października 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 599/23.

wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących określenia zasad sprawienia pogrzebu.

Na marginesie dodania wymaga, że organy Gminy Resko również nie były przekonane co do zakwalifikowania uchwały w przedmiocie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez gminę do kategorii aktów prawa miejscowego. W uzasadnieniu do uchwały Nr VI/51/24 wskazano bowiem, że: *Adresatem uchwały określającej sposób organizacji pogrzebu przez gminę jest ośrodek pomocy społecznej. Nie jest ona zatem skierowana do podmiotów zewnętrznych, a do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego. Ponieważ przedmiotowa uchwała nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków ani nie przyznaje praw nieokreślonej grupie odbiorców, to nie korzysta ona z przymiotu prawa miejscowego tylko jest aktem prawa wewnętrznego.* Pomimo takiej treści uzasadnienia do uchwały, jednak w §7 tego aktu Rada Miejska w Resku uzależniła jego wejście w życie od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, uznając tym samym, że uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, podczas gdy w rzeczywistości jest ona tylko aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności §7 uchwały Nr VI/51/24 Rady Miejskiej w Resku z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Resko jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Resku,
2. a. a.