



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.36.1.2025.RK

Wrocław, 24 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

w całości uchwały nr XII/108/2025 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Jawor.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jaworze na sesji w dniu 27 marca 2025 r. podjęła uchwałę nr XII/108/2025 w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Jawor. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283), poprzez ustalenie zasad sprawowania pogrzebu osobom zmarłym, w tym osobom bezdomnym, zamieszkałym lub przebywającym na terenie Gminy w chwili zgonu, w przypadku braku podmiotów uprawnionych do dokonania pochówku w rozumieniu art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 36 pkt 2 lit. f) oraz art. 44 ustawy o pomocy społecznej, a także art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576).

Problematykę dotyczącą pochówku zwłok ludzkich reguluje w sposób szczegółowy ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która w art. 10 ust. 1, potwierdza prawo pochowania zwłok ludzkich, jako przysługujące najbliższej rodzinie zmarłego, a mianowicie: pozostałemu małżonkowi, krewnym zstępnym, wstępnym, krewnym bocznym do 4 stopnia pokrewieństwa oraz powinowatym w linii prostej do 1 stopnia. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ww. ustawy zwłoki niepochowane przez podmioty wymienione w ust. 1 mogą być przekazane do celów dydaktycznych i naukowych uczelni medycznej lub innej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i naukową w zakresie nauk medycznych lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki prowadzącej działalność naukową w zakresie nauk medycznych. Decyzję w sprawie przekazania zwłok wydaje, na wniosek uczelni lub federacji, właściwy starosta. Natomiast w odniesieniu do zwłok niepochowanych i nieprzekazanych uczelni lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, zgodnie z art. 10 ust. 3 ww. ustawy, obowiązek ich pochowania obciąża gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu. Ponadto, zgodnie z art. 44 ustawy o pomocy społecznej, sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Przedstawione regulacje prawne w sposób jasny określają charakter świadczenia oraz podmiot właściwy do sprawienia pogrzebu osoby zmarłej, której zwłoki nie zostały pochowane przez najbliższych, ani przekazane w celach naukowych.

W ocenie organu nadzoru, art. 44 ustawy o pomocy społecznej nie stanowi podstawy prawnej do działania przez radę gminy (poprzez wydawanie uchwał o charakterze generalnym). Właściwą formą określenia sposobu sprawienia pogrzebu jest akt indywidualny, co determinuje konieczność podejmowania w tym zakresie działań przez organ wykonawczy gminy.

Organ nadzoru przychyła się tym samym do stanowiska prezentowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (por. wyroki: z dnia 26 marca 2015 r., IV SA/Gl 737/14; z dnia 18 czerwca 2015 r., IV SA/Gl 840/14; z dnia 12 sierpnia 2015 r., IV SA/Gl 1034/14; z dnia 1 października 2015 r., IV SA/Gl 1043/14; z dnia 10 grudnia 2015 r., IV SA/Gl 206/15; z dnia 14 stycznia 2016 r., IV SA/Gl 358/15, CBOSA), który przyjmuje, że samo sprawienie pogrzebu nie należy do kompetencji rady gminy, lecz jest kompetencją organu wykonawczego, bowiem odnosi się do konkretnej sytuacji. W konsekwencji uznaje, że

art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy o pomocy społecznej nie upoważniają rady gminy do podjęcia uchwały. Tym bardziej podstawą taką nie może być wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 36 pkt 2 lit. f ustawy, wymieniający jedynie sprawienie pogrzebu wśród świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej.

Prawidłowa jest zatem taka wykładnia omawianego przepisu, która uwzględnia, że zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej (art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej), które wykonując zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, kierują się ustaleniami organu wykonawczego gminy (art. 110 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej). Prowadzi to do wniosku, że sposób realizacji świadczenia powinien ustalić organ wykonawczy. W przypadkach, w których ustawa przewiduje odmienne zasady, tzn. przewiduje kompetencje rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach z zakresu świadczeń z pomocy społecznej, wyraża to wprost (np. w art. 38 ust. 6, art. 43 ust. 10, art. 96 ust. 2 czy art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej). Ustalenie sposobu organizacji pochówku należy zaś odnosić do każdego konkretnego przypadku, w odniesieniu do którego dokonywane jest ustalenie organu wykonawczego, którym kierować się ma ośrodek pomocy społecznej.

Podkreślić także należy, że art. 44 ustawy o pomocy społecznej stanowi o sprawieniu pogrzebu, a nie sprawianiu pogrzebów. Mowa jest zatem o tym, że to w gestii gminy pozostaje ustalenie, w jaki sposób sprawi pogrzeb, a tym samym ma ona wyłączność w tym zakresie, jeżeli tylko uwzględni wyznanie zmarłego. Dotyczy to jednak konkretnego pogrzebu, który należy sprawić, nie zaś wszystkich pogrzebów, które w przyszłości sprawić będzie gmina.

Ponadto, nie ulega wątpliwości, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej co do zasady następuje w formie decyzji (art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej) i to wójt wydaje decyzje w sprawach indywidualnych, w których ustala się prawo do świadczeń i sposób ich realizacji (uwzględnić należy przy tym art. 110 ust. 7 tej ustawy, stanowiący, że organ wykonawczy udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy). Ponieważ jednak świadczenie sprawienia pogrzebu udzielane jest zmarłemu, który z oczywistych względów nie może być stroną postępowania administracyjnego, nie ma możliwości prowadzenia takiego postępowania i finalnego wydania decyzji administracyjnej.

Mając na uwadze powyższe, organizację pogrzebu należy uznać za czynność materialno-techniczną administracji. Systemową rolą art. 44 ustawy o pomocy społecznej jest natomiast zobowiązanie gminy do wydania – poprzedzającego działania faktyczne – indywidualnego aktu określającego sposób sprawienia pogrzebu. W przypadku ustalenia, że zmarły powinien mieć sprawiony przez gminę pogrzeb, prowadzone w sprawie postępowanie należy zakończyć ustaleniem sposobu sprawienia pogrzebu, które to ustalenie stanowić będzie podstawę prowadzenia działań o charakterze materialno-technicznym.

Powyższe argumenty, przekonują o braku podstaw prawnych do podjęcia przez Radę Miejską w Jaworze uchwały nr XII/108/2025 z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Jawor.

Powołane w podstawie prawnej przedmiotowego aktu regulacje prawne nie pozwalają, na przyjęcie, że można uznać go za akt prawa miejscowego. Zarówno bowiem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, który ma charakter ustrojowy, jak też art. 44 ustawy o pomocy społecznej, który ma charakter materialnoprawny, nie mogą stanowić podstawy prawnej (upoważnienia ustawowego) aktu prawa miejscowego. Kompetencji do stanowienia aktu o charakterze powszechnie obowiązującym 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 sprawienia pogrzebu przez gminę oraz zasad pokrywania wydatków w formie uchwały rady gminy nie zawierają. Jak już wyżej zaznaczono, przepis art. 44 ustawy o pomocy społecznej ma charakter materialnoprawny i nie może stanowić podstawy prawnej aktu prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że brak jest podstaw prawnych do podjęcia przez Radę Miejską w Jaworze uchwały nr XII/108/2025, a tym bardziej jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że pismem z dnia 16 lutego 2017 r. (znak pisma: NK-N.40.20.2017.SP1) Wojewoda Dolnośląski, przedstawił Wójtom, Burmistrzom, Prezydentom Miast i Gmin Województwa Dolnośląskiego stanowisko dotyczące sprawowania pogrzebu. Wskazał, że 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, co należy rozpatrywać

z uwzględnieniem art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Podkreślił również, że podjęcie przez radę gminy uchwały określającej zasady sprawowania pogrzebu stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XII/108/2025 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Jawor została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości celowym i uzasadnionym.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska