



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 listopada 2024 r.

WP-O.4131.14.2024

Rada Gminy Jednoróżec

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572; dalej: *u.s.g.*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr ZIR.0007.9.2024 Rady Gminy Jednoróżec z dnia 25 października 2024 r. *w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Jednoróżec w części, tj. § 3, § 9, § 10, § 11 i § 12 oraz § 14 w zakresie w jakim uzależniono wejście w życie aktu od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.*

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2024 r. Rada Gminy Jednoróżec podjęła uchwałę Nr ZIR.0007.9.2024 *w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Jednoróżec.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 31 października 2024 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 2024 r. poz. 1465, ze zm.), art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 44 oraz art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (Dz. U. 2024 poz. 1283, z późn.zm.) oraz art.10 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 576)

W ocenie organu nadzoru postanowienia uchwały zawarte w § 3, § 9, § 10, § 11, § 12 i § 14 w sposób istotny naruszają prawo.

W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła: „Zadanie własne Gminy polegające na sprawieniu pogrzebu realizuje Ośrodek Pomocy Społecznej w Jednorozcu, zwany dalej „Ośrodkiem” . Zdaniem organu nadzoru, ustawodawca w art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (Dz. U. z 2024 poz. 1572; dalej: *u.p.s.*) przesądził o tym, że sprawami związanymi ze sprawianiem pogrzebów w gminie zajmuje się ośrodek pomocy społecznej lub centra usług społecznych. W Gminie Jednorzec nie funkcjonuje centrum usług społecznych, a jedynie Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Rada Gminy, nie była zatem uprawniona do wskazywania podmiotu, który w imieniu gminy będzie realizować jej zadania własne, gdyż określił to już ustawodawca. Rada Gminy w Jednorozcu, bez stosownego upoważnienia, wkroczyła zatem w materię, uregulowaną już przez przepis ustawowy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 569/21).

Za naruszające prawo w sposób istotny należy uznać także przepisy § 9 i 10 uchwały, zgodnie z którymi: "Zapłaty za sprawienie pogrzebu dokonuje się na podstawie faktury wystawionej przez firmę, której pochówek został zlecony" oraz „Koszty sprawienia pogrzebu nie mogą przekroczyć wysokości zasiłku pogrzebowego określonego w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obowiązującego w dniu pogrzebu”. W ocenie organu nadzoru, sposobu dokumentowania kosztów sprawienia pogrzebu w żadnej mierze nie można bowiem utożsamiać ze sposobem sprawienia pogrzebu. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż cytowany przepis uchwały został wprowadzony bez podstawy prawnej (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 7 stycznia 2022 r. znak: NP-II.4131.1.2.2022.5; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 6 października 2021 r., znak: KN I.4131.1.524.2021.3). Z tych samych powodów sprzeczny z prawem jest także § 10 uchwały, określający maksymalną wysokość kosztu sprawienia pogrzebu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 kwietnia 2023 r.: *z żadnego z wcześniej cytowanych przepisów u.p.s. i u.c.c.z. nie wynika uprawnienie rady gminy do limitowania wysokości wydatków wiążących się z obowiązkiem gminy pochowania zwłok. Zgodzić się zatem należy z zarzutem Prokuratora, że przepisy (...) uchwały, przewidujące, że wydatki poniesione za sprawienie pogrzebu nie mogą przekroczyć kwoty zasiłku pogrzebowego określonego w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obowiązującego w dniu pogrzebu, zostały ustanowione z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 44 u.p.s. i art. 10 ust. 3 u.c.c.z. Niewątpliwie, ww. przepisy nie upoważniają organu gminy do określania w uchwale*

podejmowanej w przedmiocie sposobu sprawienia pogrzebu kwestii kosztów sprawienia pogrzebu (sygn. akt I SA/Łd 215/23). Tożsame stanowisko wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 30 listopada 2021 r. (sygn. akt II SA/Ol 569/21).

W § 11 i 12 przedmiotowej uchwały Rada Gminy uregulowała zasady zwrotu wydatków poniesionych na sprawienie pogrzebu przez gminę. 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. W ocenie organu nadzoru, z uwagi na fakt, iż zasady zwrotu wydatków związanych z organizacją pogrzebu zostały uregulowane w ustawie, Rada nie powinna regulować tej kwestii w przedmiotowej uchwale. Dokonując takiej regulacji Rada Gminy przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 44 *u.p.s.* Mocą tego przepisu została bowiem upoważniona jedynie do ustalenia zasad sprawiania pogrzebu. Trafne jest stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, który w wyroku z 9 sierpnia 2018 r., w odniesieniu do uregulowania przez Radę kwestii zwrotu wydatków poniesionych przez Gminę za sprawienie pogrzebu, wskazał, że: *zakwestionowany przepis § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 44 u.p.s. oraz art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach, bowiem wkracza bez upoważnienia w materię uregulowaną przez przepis ustawowy* (sygn. akt IV SA/Gl 523/18). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 5 kwietnia 2018 r., zważył, że: *Naruszeniem art. 44 u.p.s. jest również określenie (...) zasad zwrotu kosztów pogrzebu poniesionych przez gminę. Zasady zwrotu wydatków poniesionych przez gminę na wskazany cel zostały wyczerpująco uregulowane w art. 96 ust. 3 u.p.s. przez wskazanie, z jakich źródeł, gmina organizująca pogrzeb, może uzyskać zwrot wydanych na ten cel środków. Rada gminy nie ma ustawowego upoważnienia do uregulowania tej kwestii w uchwale* (sygn. akt II SA/Go 95/18).

W § 14 uchwały Rada Gminy Jednorożec postanowiła: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego”.

Określenie takiego terminu wejścia w życie uchwały wraz z jej ogłoszeniem w Dzienniku Urzędowym oznacza, że Rada zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, badana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a tym samym brak podstaw prawnych do jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Zgodnie z orzecnictwem 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 *u.s.g.* w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461; dalej: *u.o.a.n.*) podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (zob. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06 i wyrok z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 530/08).

W opinii organu nadzoru uchwała Nr ZIR.0007.9.2024 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 (Ośrodek Pomocy Społecznej), co wyklucza jednocześnie podstawową cechę aktu prawa miejscowego jaką jest jego generalność, czyli określenie adresata w sposób nieimienny i ogólny (powszechny).

Z art. 94 *Konstytucji RP* wynika, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że podstawą aktu prawa miejscowego jest upoważnienie ustawowe. Akty prawa miejscowego mają charakter powszechnie obowiązujący (na obszarze działania organów, które je ustanowiły), tym samym nie można do nich zaliczyć aktów wewnętrznych, ani aktów skierowanych do określonych podmiotów (indywidualnych).

Przepis art. 13. *u.o.a.n.* zawiera katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl tego przepisu, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Podkreślić należy, iż żaden przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji aktu z zakresu kwestionowanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Organ nadzoru wskazuje, że określony w art. 13 *u.o.a.n.* katalog aktów

prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest zamknięty i nie może być dowolnie rozszerzany.

Powyższe uzasadnia, że uchwała Nr ZIR.0007.9.2024 nie ma charakteru aktu prawa miejscowego i jako taka nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że regulacje § 1 i 2 mogą budzić wątpliwości interpretacyjne co do tego w jakim przypadku gmina zobowiązana jest sprawić pogrzeb. Przepisy ustaw: *o pomocy społecznej, o samorządzie gminnym, o cmentarzach i chowaniu zmarłych* określają zadania gminy w zakresie sprawienia pogrzebu oraz zadania organu stanowiącego w tej kwestii. Rada gminy, podejmując uchwałę w tym zakresie, powinna trzymać się ściśle przyznanego jej zakresu kompetencji, nie powtarzać norm ustawowych, jak również nie zmieniać ani nie modyfikować ustawowych norm dotyczących kwestii sprawienia pogrzebu przez gminę.

Z uwagi na powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Nr ZIR.0007.9.2024 Rady Gminy Jednorzec z dnia 25 października 2024 r. w *sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Jednorzec* w zakresie opisanym w sentencji rozstrzygnięcia.

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

Informuję również, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/