



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.827.2021

Katowice, dnia 20 sierpnia 2021 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/588/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez miasto Gliwice, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1 - 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa” w związku z art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 lipca 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXVIII/588/2021 w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez miasto Gliwice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 44 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 lipca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została błędnie zakwalifikowana do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym.

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.* Natomiast, z treści art. 44 ustawy o pomocy społecznej wynika, iż: *Sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego.* W art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej określono, że: *Zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne - ośrodki pomocy społecznej lub centra usług społecznych, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych.*

Zgodnie z powołanym już przepisem art. 44 ustawy o pomocy społecznej sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Tym samym sprawienie pogrzebu, odbywa się z zachowaniem dwóch warunków wynikających bezpośrednio z tego przepisu. Po pierwsze, sprawienie pogrzebu nie może nastąpić inaczej niż tylko w sposób ustalony przez gminę, a po drugie, powinno przebiegać zgodnie z wyznaniem zmarłego. O ile

realizacja drugiego elementu nakazu, to jest *sprawienie pogrzebu zgodnie z wyznaniem zmarłego* nie wymaga formułowania przez Gminę żadnych aktów prawnych (wystarczy bowiem ustalić przejawianą podczas życia zmarłego przynależność do jednego z Kościołów, związków wyznaniowych lub innych grup wyznaniowych, ewentualnie zbadać, czy zagadnienia grzebania zmarłych danego wyznania nie zostały unormowane w odrębnym akcie normatywnym - w umowie międzynarodowej albo w ustawie), to przy realizacji pierwszego elementu dyspozycji konieczne jest istnienie formalnych reguł gminnych *ustalających sposób sprawienia pogrzebu*.

Dla sprecyzowania zakresu obowiązku gminy wynikającego z art. 44 ustawy o pomocy społecznej niezbędne będzie określenie zakresu pojęciowego terminu w *ustalony sposób*. Z uwagi na brak legalnej definicji obu tych pojęć, należy sięgnąć do ich definicji językowej. Słownik języka polskiego, Wydawnictwa Naukowego PWN definiuje „sposób” jako *określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś, czyjegoś zachowania, to, co umożliwi osiągnięcie lub wykonanie czegoś* (Warszawa 2002r.). Pojęcie *ustalony* natomiast jako imiesłów od czasownika *ustalać* będzie rozumiane jako: *szczegółowo określony, rozstrzygnięty co do ostatecznej formy, przebiegu, postaci; sprecyzowany, oznaczony, zdefiniowany* (tamże).

Przez ustawowy nakaz ustalenia przez gminę sposobu sprawienia pogrzebu należy zatem rozumieć powinność określenia pewnych ogólnych wytycznych, ewentualnie zespołu zasad, reguł wskazujących na tryb, formę, metodę danego postępowania, w tym przypadku odnoszących się do sprawienia samej czynności pogrzebu, a skierowanych do jednostki organizacyjnej gminy. (por. W. Maciejko (w:) W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o pomocy społecznej, Komentarz, LexisNexis, Wydanie 4, Warszawa 2013, tak też S. Nitecki, Komentarz do ustawy o pomocy społecznej, Gaskor, Wrocław 2013). Ustalenie sposobu sprawienia pogrzebu powinno mieć charakter ogólny i przybrać formę określonych zasad obowiązujących przy organizacji każdego pogrzebu osobom zmarłym, o których mowa w przepisach ustawy o pomocy społecznej przez gminę, wiążących organ pomocy społecznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ustawa o pomocy społecznej nie zawiera definicji "pogrzebu". Przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych operują natomiast pojęciem "pochówku" utożsamianego ze "składaniem zwłok lub szczątków do grobu". Zakładając jednak racjonalność ustawodawcy, nie wydaje się celowe utożsamianie zakresu znaczeniowego obu pojęć. Nie należy więc utożsamiać pogrzebu wyłącznie z aktem złożenia ciała albo szczątków do grobu, ale z przeprowadzeniem zwyczajowo przyjętych, w danej kulturze, obrzędów związanych ze śmiercią i pożegnaniem osoby zmarłej (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt I UZP 5/10, publikowana OSNP 2011/13-14/186).

Uchwała podejmowana w oparciu o art. 44 ustawy o pomocy społecznej powinna zatem w swej treści ograniczać się do unormowań zawierających określone reguły postępowania, wskazujące na sposób przeprowadzenia czynności pogrzebowych. Ustalenie sposobu sprawienia pogrzebu powinno przybrać formę określonych zasad obejmujących swym zakresem następujące kwestie: rozstrzygnięcie o sposobie złożenia ciała do grobu (w tradycyjny sposób czy w drodze kremacji), o zakupie trumny czy urny, tabliczki informującej o tożsamości zmarłego, wiązanki pogrzebowej, wskazanie sposobu przygotowania zwłok do pochowania, sposób przewiezienia zwłok w granicach administracyjnych gminy, wybór cmentarza, wykopanie i zakopanie grobu, pochowanie do mogiły, wskazanie obrzędów, jakie powinny temu towarzyszyć, oznaczenie kwatery, zapewnienie uformowania i oznaczenia grobu, czy też sposobu upamiętnienia zmarłego. Uchwała ma więc określać czynności, jakie gmina dokona w związku z szeroko rozumianym pochowaniem osoby zmarłej, przy jednoczesnym uwzględnieniu ogólnie obowiązujących czy też lokalnych obrzędów i zwyczajów.

Organ nadzoru podkreśla, iż organ wykonujący kompetencję uchwałodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Dalej, należy wskazać, że z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.* Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy: *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.* Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.* Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (por. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących

wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę, § 4 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1 - 10 ustawy w związku z art. 44 ustawy o pomocy społecznej. Rada Miasta w § 4 uchwały wskazała, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Jak już wyżej podniesiono, Rada Miasta błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy). Uchwała podjęta na podstawie art. 44 ustawy o pomocy społecznej określa ogólne wytyczne, ewentualnie zespół zasad, reguł wskazujących na tryb, formę, metodę danego postępowania, w tym przypadku odnoszących się do sprawienia samej czynności pogrzebu, a skierowanych wyłącznie do jednostki organizacyjnej gminy. W związku z tym przedmiotowa uchwała nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych dotyczących praw lub obowiązków mieszkańców gminy. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowa uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. Omawiana uchwała nie mieści się także w katalogu pozostałych aktów, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymienionych art. 13 pkt 1, 3-10 ustawy.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Samo stwierdzenie nieważności przepisu § 4 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 ustawy zasadniczej zasad określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowionego przez nie prawa.

Wyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 37/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano: *Uchwały w sprawie sprawienie pogrzebu, jako, iż dotyczą realizacji obowiązku spoczywającego na gminie, skierowane są do organów gminy lub jednostek pozostających w strukturach gminy, tj. ośrodków pomocy społecznych, czyniąc je aktami prawa wewnątrznie obowiązującego, a przepisy w niej zawarte oddziałują jedynie na sferę obowiązków i uprawnień tej jednostki organizacyjnej Gminy. Tego rodzaju akty nie zawierają zatem norm generalnych i abstrakcyjnych kierowanych do podmiotów zewnętrznych wobec Rady Gminy, nie przyznają bowiem praw, ani nie nakładają obowiązków nieokreślonego kręgowi odbiorców. (...). Kompetencji rady do stanowienia prawa miejscowego 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 sposobu sprawienia pogrzebu w formie uchwały rady gminy nie*

zawierają (por. również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16 i sygn. akt I OSK 571/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

W pojęciu sposobu sprawowania pogrzebu - rozumiany jako sposób przeprowadzenia czynności związanych „ze śmiercią i pożegnaniem osoby zmarłej” - nie mieści się regulacja § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

*§ 1. 1. Ustalić sposób sprawienia pogrzebu przez miasto Gliwice osobom zmarłym oraz dzieciom martwo urodzonym bez względu na czas trwania ciąży, których ciała nie zostały odebrane ze szpitala.
2. Sprawienie pogrzebu osób zmarłych odbywać ma się zgodnie z wyznaniem zmarłego, na cmentarzu tego wyznania lub cmentarzu komunalnym. W przypadku gdy ustalenie wyznania osoby zmarłej nie jest możliwe lub gdy była ona osobą niewierzącą, pogrzeb ma charakter świecki.*

Po pierwsze, nie można uznać, że w zakresie „sposobu sprawienia pogrzebu” zawiera się wskazanie kręgu podmiotów, którym miasto Gliwice sprawi pogrzeb (§ 1 ust. 1 uchwały). Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 523/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *w zakresie art. 44 u.p.s. określa się jedynie sposób sprawienia pogrzebu, a nie komu i w jakich sytuacjach taki pogrzeb winien być sprawiony.*

Po drugie, co już wyżej podniesiono, kwestie dotyczące sprawienia pogrzebu zgodnie z wyznaniem zmarłego (§ 1 ust. 2 uchwały) nie wymagają formułowania przez Radę Miasta żadnych aktów prawnych (wystarczy bowiem ustalić przejawianą podczas życia zmarłego przynależność do jednego z Kościołów, związków wyznaniowych lub innych grup wyznaniowych, ewentualnie zbadać, czy zagadnienia grzebania zmarłych danego wyznania nie zostały unormowane w odrębnym akcie normatywnym - w umowie międzynarodowej albo w ustawie).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXVIII/588/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez miasto Gliwice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Katowice, 11 sierpnia 2021 r.

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.827.2021

Rada Miasta w Gliwicach

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVIII/588/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez miasto Gliwice, **w całości**, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1 - 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa” w związku z art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 lipca 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXVIII/588/2021 w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez miasto Gliwice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 44 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 lipca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została błędnie zakwalifikowana do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym.

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.* Natomiast, z treści art. 44 ustawy o pomocy społecznej wynika, iż: *Sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego.* W art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej określono, że: *Zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne - ośrodki pomocy społecznej lub centra usług społecznych, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych.*

Zgodnie z powołanym już przepisem art. 44 ustawy o pomocy społecznej sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Tym samym sprawienie pogrzebu, odbywa się z zachowaniem dwóch warunków wynikających bezpośrednio z tego przepisu. Po pierwsze, sprawienie pogrzebu nie może nastąpić inaczej niż tylko w sposób ustalony przez gminę, a po drugie, powinno przebiegać zgodnie z wyznaniem zmarłego. O ile realizacja drugiego elementu nakazu, to jest *sprawienie pogrzebu zgodnie z wyznaniem zmarłego* nie

wymaga formułowania przez Gminę żadnych aktów prawnych (wystarczy bowiem ustalić przejawianą podczas życia zmarłego przynależność do jednego z Kościołów, związków wyznaniowych lub innych grup wyznaniowych, ewentualnie zbadać, czy zagadnienia grzebania zmarłych danego wyznania nie zostały unormowane w odrębnym akcie normatywnym - w umowie międzynarodowej albo w ustawie), to przy realizacji pierwszego elementu dyspozycji konieczne jest istnienie formalnych reguł gminnych *ustalających sposób sprawienia pogrzebu*.

Dla sprecyzowania zakresu obowiązku gminy wynikającego z art. 44 ustawy o pomocy społecznej niezbędne będzie określenie zakresu pojęciowego terminu w *ustalony sposób*. Z uwagi na brak legalnej definicji obu tych pojęć, należy sięgnąć do ich definicji językowej. Słownik języka polskiego, Wydawnictwa Naukowego PWN definiuje „sposób” jako *określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś, czyjegoś zachowania, to, co umożliwi osiągnięcie lub wykonanie czegoś* (Warszawa 2002r.). Pojęcie *ustalony* natomiast jako imiesłów od czasownika *ustalać* będzie rozumiane jako: *szczegółowo określony, rozstrzygnięty co do ostatecznej formy, przebiegu, postaci; sprecyzowany, oznaczony, zdefiniowany* (tamże).

Przez ustawowy nakaz ustalenia przez gminę sposobu sprawienia pogrzebu należy zatem rozumieć powinność określenia pewnych ogólnych wytycznych, ewentualnie zespołu zasad, reguł wskazujących na tryb, formę, metodę danego postępowania, w tym przypadku odnoszących się do sprawienia samej czynności pogrzebu, a skierowanych do jednostki organizacyjnej gminy. (por. W. Maciejko (w:) W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o pomocy społecznej, Komentarz, LexisNexis, Wydanie 4, Warszawa 2013, tak też S. Nitecki, Komentarz do ustawy o pomocy społecznej, Gaskor, Wrocław 2013). Ustalenie sposobu sprawienia pogrzebu powinno mieć charakter ogólny i przybrać formę określonych zasad obowiązujących przy organizacji każdego pogrzebu osobom zmarłym, o których mowa w przepisach ustawy o pomocy społecznej przez gminę, wiążących organ pomocy społecznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ustawa o pomocy społecznej nie zawiera definicji "pogrzebu". Przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych operują natomiast pojęciem "pochówku" utożsamianego ze "składaniem zwłok lub szczątków do grobu". Zakładając jednak racjonalność ustawodawcy, nie wydaje się celowe utożsamianie zakresu znaczeniowego obu pojęć. Nie należy więc utożsamiać pogrzebu wyłącznie z aktem złożenia ciała albo szczątków do grobu, ale z przeprowadzeniem zwyczajowo przyjętych, w danej kulturze, obrzędów związanych ze śmiercią i pożegnaniem osoby zmarłej (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt I UZP 5/10, publikowana OSNP 2011/13-14/186).

Uchwała podejmowana w oparciu o art. 44 ustawy o pomocy społecznej powinna zatem w swej treści ograniczać się do unormowań zawierających określone reguły postępowania, wskazujące na sposób przeprowadzenia czynności pogrzebowych. Ustalenie sposobu sprawienia pogrzebu powinno przybrać formę określonych zasad obejmujących swym zakresem następujące kwestie: rozstrzygnięcie o sposobie złożenia ciała do grobu (w tradycyjny sposób czy w drodze kremacji), o zakupie trumny czy urny, tabliczki informującej o tożsamości zmarłego, wiązanki pogrzebowej, wskazanie sposobu przygotowania zwłok do pochowania, sposób przewiezienia zwłok w granicach administracyjnych gminy, wybór cmentarza, wykopanie i zakopanie grobu, pochowanie do mogiły, wskazanie obrzędów, jakie powinny temu towarzyszyć, oznaczenie kwatery, zapewnienie uformowania i oznaczenia grobu, czy też sposobu upamiętnienia zmarłego. Uchwała ma więc określać czynności, jakie gmina dokona w związku z szeroko rozumianym pochowaniem osoby zmarłej, przy jednoczesnym uwzględnieniu ogólnie obowiązujących czy też lokalnych obrzędów i zwyczajów.

Organ nadzoru podkreśla, iż organ wykonujący kompetencję uchwałodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Dalej, należy wskazać, że z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Dodatkowo zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy: *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.* Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.* Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (por. - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę, § 4 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1 - 10 ustawy w związku z art. 44 ustawy o pomocy społecznej. Rada Miasta w § 4 uchwały wskazała, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Jak już wyżej podniesiono, Rada Miasta błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy). Uchwała podjęta na podstawie art. 44 ustawy o pomocy społecznej określa ogólne wytyczne, ewentualnie zespół zasad, reguł wskazujących na tryb, formę, metodę danego postępowania, w tym przypadku odnoszących się do sprawienia samej czynności pogrzebu, a skierowanych wyłącznie do jednostki organizacyjnej gminy. W związku z tym przedmiotowa uchwała nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych dotyczących praw lub obowiązków mieszkańców gminy. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowa uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. Omawiana uchwała nie mieści się także w katalogu pozostałych aktów, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymienionych art. 13 pkt 1, 3-10 ustawy.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Samo stwierdzenie nieważności przepisu § 4 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 ustawy zasadniczej zasad określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowionego przez nie prawa.

Wyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 37/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano: *Uchwały w sprawie sprawienie pogrzebu, jako, iż dotyczą realizacji obowiązku spoczywającego na gminie, skierowane są do organów gminy lub jednostek pozostających w strukturach gminy, tj. ośrodków pomocy społecznych, czyniąc je aktami prawa wewnątrznie obowiązującego, a przepisy w niej zawarte oddziałują jedynie na sferę obowiązków i uprawnień tej jednostki organizacyjnej Gminy. Tego rodzaju akty nie zawierają zatem norm generalnych i abstrakcyjnych kierowanych do podmiotów zewnętrznych wobec Rady Gminy, nie przyznają bowiem praw, ani nie nakładają obowiązków nieokreślonemu kręgowi odbiorców. (...). Kompetencji rady do stanowienia prawa miejscowego 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 sposobu sprawienia pogrzebu w formie uchwały rady gminy nie zawierają* (por. również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2016 r.,

sygn. akt I OSK 258/16 i sygn. akt I OSK 571/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

W pojęciu sposobu sprawowania pogrzebu - rozumiany jako sposób przeprowadzenia czynności związanych „ze śmiercią i pożegnaniem osoby zmarłej” - nie mieści się regulacja § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

*§ 1. 1. Ustalić sposób sprawienia pogrzebu przez miasto Gliwice osobom zmarłym oraz dzieciom martwo urodzonym bez względu na czas trwania ciąży, których ciała nie zostały odebrane ze szpitala.
2. Sprawienie pogrzebu osób zmarłych odbywać ma się zgodnie z wyznaniem zmarłego, na cmentarzu tego wyznania lub cmentarzu komunalnym. W przypadku gdy ustalenie wyznania osoby zmarłej nie jest możliwe lub gdy była ona osobą niewierzącą, pogrzeb ma charakter świecki.*

Po pierwsze, nie można uznać, że w zakresie „sposobu sprawienia pogrzebu” zawiera się wskazanie kręgu podmiotów, którym miasto Gliwice sprawi pogrzeb (§ 1 ust. 1 uchwały). Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 523/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - w zakresie art. 44 u.p.s. określa się jedynie sposób sprawienia pogrzebu, a nie komu i w jakich sytuacjach taki pogrzeb winien być sprawiony.

Po drugie, co już wyżej podniesiono, kwestie dotyczące sprawienia pogrzebu zgodnie z wyznaniem zmarłego (§ 1 ust. 2 uchwały) nie wymagają formułowania przez Radę Miasta żadnych aktów prawnych (wystarczy bowiem ustalić przejawianą podczas życia zmarłego przynależność do jednego z Kościołów, związków wyznaniowych lub innych grup wyznaniowych, ewentualnie zbadać, czy zagadnienia grzebania zmarłych danego wyznania nie zostały unormowane w odrębnym akcie normatywnym - w umowie międzynarodowej albo w ustawie).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVIII/588/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez miasto Gliwice - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **20 sierpnia 2021 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego