



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.653.2024

Łódź, 23 września 2024 r.

**Rada Gminy Skierniewice**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

### **stwierdzam nieważność**

§ 3 ust. 2 i § 4 ust. 3 uchwały Nr IV/36/2024 Rady Gminy Skierniewice z dnia 21 sierpnia 2024 r. w sprawie określenia sposobu sprawienia pogrzebu

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 21 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Skierniewice podjęła uchwałę Nr IV/36/2024 w sprawie określenia sposobu sprawienia pogrzebu. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 sierpnia 2024 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Skierniewice zawiadomienia z dnia 2 września 2024 r. znak: PNIK-I.4131.653.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 9 września 2024 r. znak: RG.0711.35.2024 Przewodniczący Rady Gminy Skierniewice poinformował, że „uchwała zostanie poprawiona i przyjęta na najbliższej sesji Rady Gminy Skierniewice”

Organ nadzoru ustalił, że termin najbliższego posiedzenia Rady Gminy Skierniewice odbędzie się po 25 września 2024 r.

Pomimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem regulacji.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr IV/36/2024 przez Radę Gminy Skierniewice z dnia 21 sierpnia 2024 r. w sprawie określenia sposobu sprawienia pogrzebu stanowił art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283) zwanej dalej u.p.s. oraz art. 10 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576) zwanej dalej u.c.ch.z.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 15 u.p.s. do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym. W myśl natomiast art. 44 u.p.s. sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych w art. 10 wskazuje podmioty, którym przysługuje prawo chowania zmarłego, a także zawiera konkretne obowiązki w tym zakresie ciążące na określonych podmiotach publicznych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.c.ch.z. prawo pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej, a mianowicie: 1) pozostały małżonek(ka); 2) krewni zstępni; 3) krewni wstępni; 4) krewni boczni do 4 stopnia pokrewieństwa; 5) 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. Art. 10 ust. 2 u.c.ch.z. stanowi, 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. Decyzję w sprawie przekazania zwłok do celów naukowych wydaje, na wniosek uczelni, właściwy starosta.

W sytuacji niepochowania zwłok przez podmioty, o których mowa w ust. 1 (czyli najbliższą rodzinę), albo nieprzekazanie uczelni lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki są chowane przez gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu, a w przypadku osób pozbawionych wolności zmarłych w zakładach karnych lub aresztach śledczych - przez dany zakład karny lub areszt śledczy, z wyjątkiem zwłok osób, które uwolniły się z zakładu karnego lub aresztu śledczego, oraz osób, które przebywały poza terenem zakładu karnego lub aresztu śledczego, w szczególności w trakcie korzystania z zezwolenia na czasowe opuszczenie tego zakładu lub aresztu bez dozoru lub asysty funkcjonariusza Służby

Więziennej (art. 10 ust. 3 u.c.ch.z.). Przytoczony przepis art. 10 ust. 3 u.c.ch.z. ustanawia ciążący na gminie obowiązek pochowania zwłok ludzkich, niepochowanych w sposób określony w ust. 1 i 2. Jedynym warunkiem realizacji obowiązku przez gminę jest brak sprawienia pogrzebu przez podmioty uprawnione w art. 10 ust. 1 i 2 u.c.ch.z.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że regulacja § 3 ust. 2 uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 44 u.p.s. w zw. z art. 10 ust. 3 u.c.ch.z. W przepisie tym Rada Gminy Skierniewice postanowiła, że „Sprawienie pogrzebu następuje na podstawie aktu zgonu wystawionego przez Urząd Stanu Cywilnego oraz po rozpoznaniu sytuacji zmarłego przez pracownika socjalnego i stwierdzeniu okoliczności uzasadniających sprawienie pogrzebu.” Poszczególne naruszenia występujące w tej regulacji zostaną osobno omówione.

W ocenie organu nadzoru regulacja „Sprawienie pogrzebu następuje na podstawie aktu zgonu wystawionego przez Urząd Stanu Cywilnego” wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 44 u.p.s., bowiem określenie dokumentu na podstawie, którego gmina sprawuje pogrzeb nie mieści się w pojęciu sposobu sprawienia pogrzebu, ponieważ prawodawca w art. 44 u.p.s. określając materię podlegającą uregulowaniu w drodze uchwały przez radę gminy wyznaczył granice tego upoważnienia.

W powołanym § 3 ust. 2 uchwały rada użyła sformułowania „oraz po rozpoznaniu sytuacji zmarłego przez pracownika socjalnego sformułowanie „i stwierdzeniu okoliczności uzasadniających sprawienie pogrzebu.” W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowanie nie ma umocowania również w normie kompetencyjnej wskazanej w art. 44 u.p.s. W tym miejscu należy powtórzyć treść przepisu art. 44 u.p.s., który określa sposób sprawowania pogrzebu stanowiąc, że sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Natomiast zgodnie z art. 10 ust. 3 u.c.ch.z., zwłoki niepochowane przez osoby uprawnione, wymienione w art. 10 ust. 1 tej ustawy, są chowane przez gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu. Zatem jedynym warunkiem realizacji przez gminę obowiązku sprawienia pogrzebu osobie zmarłej jest niesprawienie pogrzebu przez osoby wymienione w art. 10 ust. 1 u.c.ch.z. Osoba uprawniona do sprawienia pogrzebu nie musi zatem wykazywać szczególnych okoliczności stanowiących podstawę do zorganizowania pogrzebu przez gminę. Wystarczy, że ze swojego uprawnienia nie skorzysta i nie dokona pochówku osoby zmarłej. Zatem podmiot realizujący pochówek nie może badać sytuacji zmarłego, czy przeprowadzać wywiadu środowiskowego (wyrok WSA w Łodzi z 18 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 45/23). Ponadto, w ocenie organu nadzoru regulacja wskazana w art. 44 u.p.s. nie zawiera upoważnienia dla rady do nakładania na pracowników socjalnych

obowiązków związanych z badaniem sytuacji zmarłego i potwierdzeniem istnienia okoliczności, od których rada uzależnia sprawienie pogrzebu przez gminę.

W analizowanym § 3 ust. 2 uchwały rada posłużyła się także sformułowaniem „i stwierdzeniu okoliczności uzasadniających sprawienie pogrzebu”, które jest sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji. Zgodnie bowiem z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) przepis uchwały powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Z kolei w § 4 ust. 3 uchwały Rada Gminy Skierniewice postanowiła, że „Pogrzeb dokonuje się zgodnie z wyznaniem zmarłego, z zachowaniem przepisów prawa oraz zwyczajów miejscowych. W przypadku gdy nie jest możliwe ustalenie wyznania zmarłego, lub gdy był on osobą niewierzącą pogrzeb ma charakter świecki.” Przytoczona regulacja stanowi modyfikację powołanego już wyżej przepisu art. 44 u.p.s. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że pogrzeb sprawia się zawsze zgodnie z wyznaniem zmarłego. Przy czym oczywiste jest, że sprawując pogrzeb, gmina respektuje także bezwyznaniowość osoby zmarłej. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja jest niezgodna z zasadami legislacji. Uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 października 2016 r. sygn. akt SA/Bd 1069/16, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2016 r. sygn. akt III Sa/Gd 280/16).

Reasumując § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 3 uchwały Nr IV/36/2024 Rady Gminy Skierniewice z dnia 21 sierpnia 2024 roku w sprawie określenia sposobu sprawienia pogrzebu, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 44 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Dorota Ryl*

Do wiadomości:  
Wójt Gminy Skierniewice