



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 08 października 2024 r.

P-1.4131.283.2024.K

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)

stwierdzam nieważność

§6 uchwały Nr V/32/2024 Rady Gminy Nowogródek Pomorski z dnia 18 września 2024 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawiania pogrzebu przez Gminę Nowogródek Pomorski.

Uzasadnienie

W dniu 18 września 2024 r. Rada Gminy Nowogródek Pomorski podjęła uchwałę Nr V/32/2024 w sprawie ustalenia sposobu sprawiania pogrzebu przez Gminę Nowogródek Pomorski. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 27 września 2024 r.

Jako materialnoprawą podstawę podjęcia uchwały Nr V/32/2024 Rada Gminy Nowogródek Pomorski wskazała m.in. przepisy art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy o pomocy społecznej¹, zgodnie z którymi kolejno: *Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy: sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym oraz Sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego.* W oparciu o cytowane regulacje, organ stanowiący określił zasady sprawiania pogrzebu przez Gminę Nowogródek Pomorski, postanawiając m.in. że zadanie własne Gminy polegające na sprawieniu pogrzebu osobom zmarłym na terenie Gminy Nowogródek Pomorski, w tym osobom bezdomnym, jeżeli nie ustalono osób uprawnionych do sprawienia im pogrzebu lub gdy osoby i podmioty uprawnione nie skorzystały z prawa do pochowania zwłok, realizuje Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowogrodku Pomorskim z siedzibą w Karsku, a pogrzeb odbywa się na cmentarzach komunalnych znajdujących się na terenie Gminy Nowogródek Pomorski (§1 uchwały). W §6 uchwały Rada postanowiła natomiast, 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;

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

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.).

- 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 niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, 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 wątplenia akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdą 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 w jednej konkretnej sytuacji⁴. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem

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

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 V/32/2024 w sprawie ustalenia sposobu sprawiania pogrzebu przez Gminę Nowogródek Pomorski ma charakter wewnętrzny, jej postanowienia skierowane są do jednostki organizacyjnej Gminy właściwej ze względu na przedmiot uchwały, realizującej zadania, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej - Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nowogrodku Pomorskim, a przepisy w niej zawarte oddziałują na sferę działania tego podmiotu. Nie posiada ona zatem charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródeł praw i obowiązków i w takim zakresie nie posiada cech normatywności. 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, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących określenia zasad sprawiania pogrzebu.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności §6 uchwały Nr V/32/2024 Rady Gminy Nowogródek Pomorski z dnia 18 września 2024 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawiania pogrzebu przez Gminę Nowogródek Pomorski, 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 otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Nowogródek Pomorski,
- 2) aa.

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, WSA w Krakowie 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/Gl 319/17 i z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 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.