



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 20 maja 2025 r.

Znak:PNK.I.4131.77.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm. – dalej zwanej „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 31/IX/2025 Rady Gminy Zagnańsk z dnia 11 kwietnia 2025 r. w sprawie *określenia zasad sprawienia pogrzebów oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanych przez Gminę Zagnańsk* - w części dotyczącej § 8 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zagnańsk na sesji w dniu 11 kwietnia 2025r. podjęła uchwałę Nr 31/IX/2025 w sprawie *określenia zasad sprawienia pogrzebów oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanych przez Gminę Zagnańsk*. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 22 kwietnia 2025 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 36 pkt 2 lit. f, art. 44, art. 96 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.) w związku z 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).

W § 8 wyżej wymienionej uchwały Rada Gminy przyjęła, że "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego". Rada określiła zatem termin wejścia w życie uchwały w sposób przewidziany dla aktów prawa miejscowego, uzależniając go od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

W wyniku analizy nadzorczej podjętego aktu, organ nadzoru w dniu 7 maja 2025 r. zawiadomił Przewodniczącą Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie

wyjaśnień. Rada Gminy w wyznaczonym terminie nie skorzystała ze złożenia wyjaśnień w sprawie.

Przedmiot zwrotu wydatków poniesionych przez gminę na wskazany cel został wyczerpująco uregulowany w art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Wskazany artykuł stanowi wprost, na jakich zasadach może nastąpić zwrot za sprawienie pogrzebu, czyli w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę, poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy. Nadmienić należy, iż w myśl art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej rada gminy w drodze uchwały określa zasady zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2 tego art. będących w zakresie zadań własnych. Świadczenia te jednak obejmują wydatki na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe. Z zakresu tych świadczeń ustawodawca wyłączył pokrycie kosztów pogrzebu, przenosząc regulację tej materii do art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, który nie upoważnia Rady Miejskiej do rozstrzygania o kwestii zwrotu wydatków za sprawianie pogrzebu.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, zdaniem organu nadzoru regulacja w części dotyczącej § 8 uchwały o treści: „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego” została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Według organu nadzoru uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego i dlatego też nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Nie zawiera ona bowiem norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga o prawach oraz obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, posiada jedynie charakter wewnętrzny i zadaniowy. Postanowienia uchwały skierowane są do jednostek organizacyjnych gminy właściwych ze względu na przedmiot uchwały. Przedmiotowa uchwała ma jedynie charakter wewnętrzny i organizacyjno-zadaniowy dla wskazanej jednostki realizującej zadania własne gminy związane z pochówkiem (§ 1 uchwały). Ponieważ uchwała nie jest aktem, który podlegałby ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym, w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych, aby jego wejście w życie było zatem uzależnione od takiego ogłoszenia.

Zgodnie z treścią art. 13 w/w ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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.

Jak wynika z treści przytoczonego przepisu, przedmiotowa uchwała nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w powyższej regulacji, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego. Aktem prawa miejscowego (wykonawczym) jest akt uchwalony przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego.

Nadzorowana uchwała jako akt o charakterze wewnętrznym i organizacyjnym nie podlega więc publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Nadanie uchwałę waloru aktu prawa miejscowego nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, jak też w przepisach szczególnych i wobec tego narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie m. in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 29 maja 2008 r. sygn. akt: III SA/Wr 134/08 i z dnia 6 listopada 2008 r. sygn. akt: IV SA/Wr 452/08. Ponadto organ nadzoru podziela przy tym stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt: II SA/Ke 1025/20, zgodnie z którym nieprawidłowość regulacji dotyczącej wejścia w życie uchwały i powodowana tym konieczność jej wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Należy odróżnić sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego

publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym od sytuacji, gdzie rada "sztucznie" (bezpodstawnie) nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale niespełniającej wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny). Brak wypowiedzi w kwestionowanym akcie o tym kiedy wchodzi w życie (co jest konsekwencją stwierdzenia nieważności – w przypadku obecnie rozpatrywanym § 8 uchwały) może być odpowiednio sanowany postanowieniami art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy. W takiej sytuacji należy przyjąć, iż akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia, a wyeliminowaniu podlega § 8 uchwały, nie zaś cały ten akt prawny.

W tym stanie rzeczy, wobec istotnego naruszenia art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie zapisu § 8. Stosownie do treści art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Mając na względzie powyższą argumentację stwierdzić należy, iż wydanie rozstrzygnięcia we wskazanym na wstępie zakresie jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Michał Skotnicki
Wicewojewoda Świętokrzyski