

URZĄD GMINY PILCHOWICE	
wpłynięto	30. 03. 2021 OR
Ldz. 2848	zał.

Katowice, dnia 2021-03-26

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach

ul. Jagiellońska 25
Katowice

Znak sprawy: NPII.4131.1.237.2021

Urząd Gminy Pilchowice

ul. Damrota 6
Pilchowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Dotyczy: Uchwała nr XXVIII/226/21 z dn. 25.02.2021

W załączeniu przekazuję pliki:

- ROZSTRZYGNIECIE_NADZORCZE_NPII.4131.1.237.2021_1_LegalAct.zipx
- ROZSTRZYGNIECIE_NADZORCZE_NPII.4131.1.237.2021_2_akt.pdf

Informacje uzupełniające:

Dokument podpisany elektronicznie przez:

.....
.....

Dotyczy wniosku o identyfikatorze xml: 906678

*Identyfikator wniosku xml: **917348***

a/a



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.237.2021

Katowice, dnia 26 marca 2021 r.

Rada Gminy Pilchowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/226/21 Rady Gminy Pilchowice z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zasad sprawiania pogrzebu przez Gminę Pilchowice, 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. 2 i 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 25 lutego 2021 r. Rada Gminy Pilchowice przyjęła uchwałę Nr XXVIII/226/21 w sprawie zasad sprawiania pogrzebu przez Gminę Pilchowice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lutego 2021 r.

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

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 wchodzą 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, § 8 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 Gminy w § 8 uchwały wskazała, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pilchowice 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). Jak już wyżej wskazano 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.

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 wewnętrznego 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 IOSK 258/16 i sygn. akt IOSK 571/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

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

W pojęciu sposobu sprawowania pogrzebu rozumianych jako sposób przeprowadzenia czynności związanych „ze śmiercią i pożegnaniem osoby zmarłej” nie mieszczą się regulacje § 2, § 3

ust. 1 i ust. 2, § 4 ust. 1, ust. 2 pkt 6, ust. 3 i ust. 4 uchwały. Rada Gminy w ww. regulacjach uchwały odpowiednio wskazała, co następuje:

§ 2. Zadania własne Gminy Pilchowice polegające na sprawianiu pogrzebu, w tym osobom bezdomnym, realizuje Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pilchowicach zwany dalej „Ośrodkiem”.

§ 3. 1. Pogrzeb odbywa się na podstawie wydanego aktu zgonu.

2. Pogrzeb sprawia się zgodnie z wyznaniem zmarłego. W sytuacji kiedy nie jest możliwe ustalenie wyznania osoby zmarłej bądź gdy była ona osobą niewierzącą, pogrzeb powinien być przeprowadzony z uwzględnieniem panujących w tym zakresie gminnych zwyczajów i tradycji oraz ostatniej woli zmarłego, jeżeli jest to możliwe do ustalenia.

§ 4. 1. Dokonanie niezbędnych czynności związanych z pogrzebem Ośrodek zleca przedsiębiorcom pogrzebowym prowadzącym usługi pogrzebowe.

2. Zakres usług pogrzebowych obejmuje podstawowe czynności niezbędne do sprawienia pogrzebu;

6) pokrycie kosztów za transport zwłok do miejsca pochówku,

3. Szczegółowe ustalenia dotyczące sposobu realizacji czynności, o których mowa w ust. 2 zostaną określone w zleceniu o którym mowa w ust. 1.

4. Płatność kosztów pogrzebu dokonuje się na podstawie faktury lub rachunku wystawionego przez podmiot, któremu pochówek został zlecony.

Nie można bowiem uznać, że w zakresie „sposobu sprawienia pogrzebu” zawiera się wskazanie podmiotu realizującego zadanie własne gminy dot. sprawienia pogrzebu (§ 2 uchwały), wskazanie dokumentu na podstawie, którego odbywa się pogrzeb (§ 3 ust. 1 uchwały), zlecenie realizacji pogrzebu przedsiębiorcom pogrzebowym prowadzącym usługi pogrzebowe (§ 4 ust. 1 i ust. 3 uchwały), oraz określanie kwestii dot. kosztów transportu (§ 4 ust. 2 pkt 6 uchwały) i pogrzebu (§ 4 ust. 4 uchwały).

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, co już wyżej podniesiono, kwestie dotyczące sprawienia pogrzebu zgodnie z wyznaniem zmarłego (§ 3 ust. 2 uchwały) nie wymagają 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). Co więcej, Rada Gminy Pilchowice paragrafem 3 ust. 2 uchwały dokonała niedozwolonej modyfikacji art. 44 ustawy o pomocy społecznej, albowiem sprawienie pogrzebu powinno odbyć się *zgodnie z wyznaniem zmarłego*, a nie – jak podała Rada Gminy m.in. z uwzględnieniem panujących w tym zakresie gminnych zwyczajów i tradycji. Organ nadzoru sygnalizuje, iż modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wymaga również podkreślenia, że treść § 4 ust. 2 pkt 8 uchwały w zakresie sformułowania „obsługę pogrzebu, w tym” oraz pkt 9 uchwały jest sprzeczna z art. 44 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. W wyżej wskazanym § 4 ust. 2 pkt 8 i pkt 9 uchwały wskazano, że:

2. Zakres usług pogrzebowych obejmuje podstawowe czynności niezbędne do sprawienia pogrzebu;

8) obsługę pogrzebu, w tym czynności duchownego lub mistrza ceremonii;

9) *inne czynności wynikające z okoliczności, zgodnie z wyznaniem zmarłego, prawem oraz miejscowymi zwyczajami.*

W ocenie organu nadzoru, nie jest określeniem sposobu sprawienia pogrzebu wskazana w § 4 ust. 2 pkt 8 uchwały „obsługa pogrzebu”. To właśnie ta uchwała powinna dookreślać sposób „obsługi pogrzebu”, a nie ograniczać się do stwierdzenia, że pogrzeb też obejmuje jego obsługę. Powyższa regulacja powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały, gdyż może oznaczać szereg różnych czynności w zakresie sposobu sprawienia pogrzebu (jego obsługi), które dokonywane będą na podstawie swobodnego uznania organów wykonujących uchwałę. W tym miejscu należy podkreślić, że organ stanowiący gminy jest obowiązany do formułowania w uchwale postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Regulacje niejasne i nieprecyzyjne naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Z powołanego art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Powyżej wskazane uwagi dotyczące niejasność i nieprecyzyjność uchwały należy analogicznie odnieść do § 4 ust. 2 pkt 9 uchwały. Dodatkowo, regulacja § 4 ust. 2 pkt 9 uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację art. 44 ustawy o pomocy społecznej, albowiem sprawienie pogrzebu powinno odbyć się *zgodnie z wyznaniem zmarłego, a nie zgodnie z miejscowymi zwyczajami.*

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pilchowice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła również przepis art. 44 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

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/226/21 Rady Gminy Pilchowice z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zasad sprawiania pogrzebu przez Gminę Pilchowice, 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

