



Poznań, dnia 24 kwietnia 2025 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.101.2025.4

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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 1 i ust. 2 w zakresie zwrotu: „, o którym mowa w ust. 1”, § 5 uchwały nr 104/XI/2025 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia przez gminę Śrem pogrzebu osobom zmarłym oraz pochówku dzieci martwo urodzonych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2025 r. Rada Miejska w Śremie podjęła uchwałę nr 104/XI/2025 w sprawie ustalenia sposobu sprawienia przez gminę Śrem pogrzebu osobom zmarłym oraz pochówku dzieci martwo urodzonych, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, 1572, 1907, 1940), art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1283, 858, 1044, 1572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 marca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwanej dalej „CBOSA”).

Jak stanowi przepis art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.), zwanej dalej „u.p.s.”, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym. Sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego (art. 44 u.p.s.). W orzecznictwie wskazuje się, że przepis art. 44 u.p.s. w powiązaniu z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, określającym domniemanie kompetencji rady gminy, stanowi podstawę dla organu stanowiącego gminy do podjęcia uchwały w zakresie sposobu sprawienia pogrzebu przez tę jednostkę samorządu terytorialnego (por. wyrok NSA z 30 czerwca 2016 r., I OSK 571/16; CBOSA).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576, ze zm.), zwanej dalej „u.c.ch.z.”, określa podmioty, którym przysługuje prawo chowania zmarłego, a także konkretne obowiązki w tym zakresie ciążyące na określonego rodzaju podmiotach publicznych.

W myśl 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 zobowiążą”. Z kolei zgodnie z treścią art. 10 ust. 2 u.c.ch.z.: „Zwłoki niepochowane przez podmioty wymienione w ust. 1 mogą być przekazane do celów dydaktycznych i naukowych uczelni medycznej lub innej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i naukową w zakresie nauk medycznych lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki prowadzącej działalność naukową w zakresie nauk medycznych. Decyzję w sprawie przekazania zwłok wydaje, na wniosek uczelni lub federacji, właściwy starosta”. Natomiast jak stanowi art. 10 ust. 3 u.c.ch.z.: „Zwłoki niepochowane przez podmioty, o których mowa w ust. 1, albo nieprzekazane 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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”.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1910), za zwłoki uważa się ciała osób zmarłych i dzieci martwo urodzonych, bez względu na czas trwania ciąży.

Podejmując uchwałę na podstawie art. 44 u.p.s., rada gminy uprawniona jest jedynie do określenia sposobu sprawienia pogrzebu. W orzecznictwie wskazuje się, że przez ustawowy nakaz ustalenia przez gminę sposobu sprawienia pogrzebu należy 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. wyrok NSA z 30 czerwca 2016 r., I OSK 258/16; CBOSA). Zatem w świetle art. 44 u.p.s. rada gminy powinna określić w sposób nienasuający wątpliwości katalog czynności pogrzebowych, które będą wykonywane w ramach realizacji ustawowego obowiązku sprawienia pochówku.

W § 1 uchwały Rada Miejska w Śremie postanowiła: „Sprawienie pogrzebu oraz pochówku przez gminę Śrem przysługuje osobom zmarłym oraz dzieciom martwo urodzonym na jej terenie, bez względu na czas trwania ciąży, jeżeli nie ustalono osób uprawnionych do sprawienia im pogrzebu lub osoby uprawnione nie skorzystały z prawa pochowania zwłok.” (ust. 1). Zadanie, o którym mowa w ust. 1 wykonuje Centrum Usług Społecznych w Śremie, zwane dalej „Centrum”, które organizuje sprawienie pogrzebu osoby zmarłej oraz pochówku dzieci martwo urodzonych. (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 1 ust. 1 uchwały nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 44 u.p.s., a jednocześnie wkracza w materię unormowaną ustawowo, dodatkowo ją modyfikując. Zgodnie z art. 44 u.p.s., podejmując uchwałę, rada gminy może określić jedynie sposób sprawienia pogrzebu. Nie jest natomiast uprawniona do określenia kręgu osób, którym przysługuje prawo pochówku przez gminę i regulowania przypadków, kiedy gmina zobowiązana jest do sprawienia pogrzebu. Kwestia ta została bowiem uregulowana wyczerpująco w art. 10 ust. 3 u.c.ch.z. (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 kwietnia 2018 r., II SA/Go 95/18; CBOSA). Unormowanie przedmiotowej materii przez ustawodawcę wyklucza, zdaniem organu nadzoru, interwencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie. Rada Miejska, uchwalając wskazany przepis uchwały, przekroczyła zatem zakres przyznanej jej kompetencji. Co więcej, kwestionowanym przepisem uchwały rada zmodyfikowała treść art. 10 ust. 3 u.c.ch.z., co należy ocenić jako naruszenie prawa o charakterze istotnym.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 i ust. 2 w zakresie zwrotu: „, o którym mowa w ust. 1” uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 44 u.p.s. w związku z art. 10 ust. 3 u.c.ch.z.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W § 5 uchwały rada wskazała, że: „Koszty pogrzebu osób zmarłych oraz pochówku dzieci martwo urodzonych pokrywa gmina ze środków własnych na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej.” (ust. 1). „Łączny koszt organizacji pogrzebu oraz pochówku nie może przekroczyć kwoty zasiłku pogrzebowego określonego według odrębnych przepisów obowiązujących w dniu pogrzebu.” (ust. 2)

Zdaniem organu nadzoru, takim postanowieniem rada przekroczyła zakres przyznanych jej kompetencji. Kwestia zwrotu wydatków poniesionych przez gminę na sprawienie pogrzebu została wyczerpująco uregulowana w art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, który określa z jakich źródeł, gmina organizująca pogrzeb, może uzyskać zwrot wydanych na ten cel środków („W przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy”). Przepis ten ma charakter bezwzględnie wiążący, co oznacza, że rada gminy nie jest uprawniona do określania sposobu dochodzenia zwrotu kosztów sprawionego pogrzebu. W konsekwencji uznać należy, że rada gminy nie ma ustawowego upoważnienia do regulowania kwestii związanych ze zwrotem kosztów pogrzebu w uchwale (por. wyrok WSA w Gliwicach z 9 sierpnia 2018 r., IV SA/GI 523/18, CBOSA). Organ nadzoru podkreśla, iż regulacja art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, że z zakresu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, których zwrot rada gminy może określić w drodze uchwały, ustawodawca wyłączył pokrycie kosztów pogrzebu, przenosząc regulacje tej materii do art. 96 ust. 3 ww. ustawy, a ten nie upoważnia rady gminy do rozstrzygania o kwestii zwrotu wydatków za sprawienie pogrzebu. Z przytoczonych w podstawie prawnej ocenianej uchwały oraz w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie wynika również uprawnienie rady gminy do limitowania wysokości wydatków wiążących się z obowiązkiem pochowania zwłok przez gminę (por. wyrok WSA w Olsztynie z 30 listopada 2021 r., II SA/OI 569/21; CBOSA). Również WSA w Łodzi w wyroku z 13 kwietnia 2023 r., I SA/Łd 215/23; CBOSA) orzekł, iż: „Stwierdzić natomiast należy, że z żadnego z wcześniej cytowanych przepisów u.p.s. i u.c.c.z. nie wynika uprawnienie rady gminy do limitowania wysokości wydatków wiążących się z obowiązkiem gminy pochowania zwłok. Zgodzić się zatem należy z zarzutem Prokuratora, że przepisy (...) uchwały, przewidujące, że wydatki poniesione za sprawienie pogrzebu nie mogą przekroczyć kwoty zasiłku pogrzebowego określonego w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obowiązującego w dniu pogrzebu, zostały ustanowione z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 44 u.p.s. i art. 10 ust. 3 u.c.c.z. Niewątpliwie, przedstawione przepisy nie upoważniają organu gminy do określania w uchwale podejmowanej w przedmiocie sposobu sprawienia pogrzebu kwestii kosztów sprawienia pogrzebu.

Z tego względu koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 5 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 44 u.p.s.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
/-/ Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Śremie

Burmistrz Śremu

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117