



Poznań, dnia 17 marca 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.133.2021.10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 1 w zakresie zwrotu: "oraz zasady zwrotu kosztów poniesionych", § 2 ust. 1 w zakresie zwrotu: "osobom zmarłym zamieszkującym lub przebywającym na terenie Gminy Gizałki, w tym osobom bezdomnym,", § 2 ust. 2, § 4 ust. 4, § 5, § 6, § 7, § 8 w zakresie zwrotu: "oraz Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gizałkach" oraz § 10 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XXIII/167/2021 Rady Gminy Gizałki z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie określenia zasad sprawiania pogrzebu oraz zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu, a także tytułu przedmiotowej uchwały w zakresie zwrotu: "oraz zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 11 lutego 2021 r. Rada Gminy Gizałki podjęła uchwałę nr XXIII/167/2021 w sprawie określenia zasad sprawiania pogrzebu oraz zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu, zwanej dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) w związku z art. 17 ust. 1 pkt. 15 oraz art. 44, art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 17 lutego 2021 r.

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

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym. W myśl art. 44 ustawy, sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego.

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

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

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

Przepis ten w powiązaniu z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), zwanej dalej "ustawa o samorządzie gminnym", określającym domniemanie kompetencji rady gminy, stanowi podstawę dla organu stanowiącego gminy do podjęcia uchwały w zakresie sposobu sprawienia pogrzebu przez tę jednostkę samorządu terytorialnego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2016 r. sygn. akt I OSK 571/16).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947) określa podmioty, którym przysługuje prawo chowania zmarłego, a także konkretne obowiązki w tym zakresie ciążące na określonego rodzaju podmiotach publicznych. W myśl art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych: „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”. Na podstawie art. 10 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy: „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.” W myśl art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, "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 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". Powyższy obowiązek pochowania zwłok, nie wyklucza żądania zwrotu kosztów na podstawie innych ustaw (art. 10 ust. 4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

Ustawodawca określając w art. 44 ustawy materię podlegającą uregulowaniu w drodze uchwały przez radę gminy wyznaczył jednocześnie granice tego upoważnienia. Podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu, rada gminy obowiązana jest określić jedynie sposób sprawienia pogrzebu. Należy również podkreślić, że „sposób” to określona metoda, forma wykonania czegoś, algorytm zrobienia czegoś, rozwiązania jakiegoś problemu. "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” – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16. Zatem w świetle art. 44 ustawy rada gminy powinna określić w sposób nienasuujący wątpliwości katalog czynności pogrzebowych, które będą wykonywane w ramach realizacji ustawowego obowiązku sprawienia pochówku.

Tymczasem w tytule uchwały wskazano, że określa ona zasady zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu, a w uchwale w § 1 określono, że: "Ustala się zasady sprawiania pogrzebu oraz zasady zwrotu kosztów poniesionych przez Gminę Gizalki, związanych ze sprawianiem pogrzebu". Zdaniem organu nadzoru unormowania dotyczące zwrotu wskazanych kosztów nie mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego określonego w art. 44 ustawy, ponieważ wskazana delegacja ustawowa dotyczy tylko ustanowienia zasad sprawowania pogrzebu, a nie ustalania zasad zwrotu kosztów poniesionych przez gminę z tego tytułu.

Ponadto w § 2 uchwały Rada Gminy Gizalki uregulowała, iż: "Zadania własne Gminy polegające na sprawieniu pogrzebu osobom zmarłym zamieszkującym lub przebywającym na terenie Gminy Gizalki, w tym osobom bezdomnym, realizuje Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Gizalkach" (ust. 1). "Gmina jest zwolniona z obowiązku sprawienia pogrzebu wówczas, gdy znajdują się osoby bliskie lub podmioty, które dobrowolnie zajmują się zorganizowaniem pochówku" (ust. 2). W ocenie organu nadzoru rada nie jest "uprawniona do określenia kręgu osób, którym przysługuje prawo pochówku przez gminę i regulowania przypadków, kiedy gmina zobowiązana jest do sprawienia pogrzebu" - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 95/18. Kwestia ta została bowiem uregulowana przez ustawodawcę w art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Skoro zatem tę kwestię uregulował już ustawodawca to oznacza, że rada przekroczyła zakres przyznanej jej kompetencji. Rada nie jest również uprawniona do wskazywania okoliczności, w których gmina jest zwolniona z obowiązku sprawienia pogrzebu.

W § 4 ust. 4 uchwały Rada Gminy Gizalki postanowiła, że: „W razie braku możliwości ustalenia wyznania zmarłego, pogrzebu dokonuje się zgodnie z miejscowym zwyczajem”. W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie uchwały wkracza w sposób niedopuszczalny w materię już uregulowaną przepisem art. 44 ustawy, a nadto modyfikuje treść tego przepisu, z którego wynika, że sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Oczywiście sprawiając pogrzeb gmina respektuje także bezwyznaniowość osoby zmarłej.

Również za naruszające w sposób istotny prawo należy uznać przepisy § 5 uchwały, traktujące o dokumentowaniu kosztów sprawienia pogrzebu. W myśl tych postanowień „Zapłaty za sprawienie pogrzebu dokonuje się na podstawie faktur, rachunków wystawionych przez firmę, której pochówek został zlecony po wykonaniu usługi” (ust. 1). "Koszty sprawienia pogrzebu nie mogą przekroczyć wysokości zasiłku pogrzebowego określonego w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 53 ze zm.) obowiązującego w dniu pochówku" (ust. 2). Zdaniem organu nadzoru sposobu dokumentowania kosztów sprawienia pogrzebu w żadnej mierze nie można bowiem utożsamiać ze sposobem sprawienia

pogrzebu. W świetle powyższego należy stwierdzić, iż postanowienia § 5 uchwały zostały wprowadzone bez podstawy prawnej.

Podobnie z przekroczeniem delegacji ustawowej uregulowano w § 6 uchwały zasady zwrotu wydatków poniesionych na sprawowanie pogrzebu oraz w § 7 uchwały przesłanki odstąpienia od żądania zwrotu w całości lub części wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu przez spadkobierców. Zamieszczając w przedmiotowej uchwale kwestionowane postanowienia, rada przekroczyła zakres przyznanych jej kompetencji. Kwestia zwrotu wydatków poniesionych przez gminę na sprawienie pogrzebu została bowiem wyczerpująco uregulowana w art. 96 ust. 3 ustawy, 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 523/18).

Organ nadzoru podkreśla, iż regulacja art. 96 ust. 4 ustawy wskazuje, że z zakresu świadczeń z pomocy społecznej ustawodawca wyłączył pokrycie kosztów pogrzebu, przenosząc regulacje tej materii do art. 96 ust. 3 ustawy, a ten nie upoważnia rady gminy do rozstrzygania o kwestiach zwrotu wydatków za sprawianie pogrzebu.

Ponadto w § 8 uchwały określono, iż: "Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Gizalki oraz Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gizalkach". W myśl art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: "Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa". Przepis ten określa wyłączną kompetencję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu wykonawczego gminy do wykonywania uchwał rady. Treść § 8 uchwały w zakresie powierzenia wykonania uchwały Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gizalkach nie ma umocowania ustawowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 10 września 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 750/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 763/19).

W § 10 uchwały określono, iż: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego". W ocenie organu nadzoru regulacja wyżej wskazanego § 10 uchwały została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej: „Ustawa o ogłaszaniu aktów”. W powołanym przepisie art. 13 Ustawy o ogłaszaniu aktów zawarty został zamknięty katalog aktów normatywnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z dyspozycją ustawodawcy: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: (...) 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; (...) 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”. W świetle postanowień art. 13 pkt 2 i pkt 10 Ustawy o ogłaszaniu

aktów, ogłoszenie badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego (pkt 10), albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (pkt 2). Zdaniem organu nadzoru charakter przedmiotowej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Z przepisu art. 94 Konstytucji RP wynika, iż akt prawa miejscowego obowiązujący na obszarze działania organu samorządu terytorialnego może być ustanowiony przez ten organ jedynie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Reguła ta znajduje odzwierciedlenie w zapisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Charakter generalny mają te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się również, że akt prawa miejscowego powinien mieć charakter zewnętrzny, regulować prawa i obowiązki podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 530/08). Powyższego charakteru nie posiadają normy ocenianej uchwały. Uchwała skierowana jest bowiem wyłącznie do podmiotu pozostającego w strukturach organizacyjnych Gminy, tj. Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gizątkach, a przepisy w niej zawarte oddziałują na sferę działania tego podmiotu. Uchwała jest więc wyłącznie aktem prawa wewnętrznego. Wskazane w podstawie prawnej uchwały regulacje także nie pozwalają na przyjęcie, że można uznać ją za akt prawa miejscowego. Ani przepisy ustawy o samorządzie gminnym, które mają charakter ustrojowy, ani art. 44 ustawy, który ma charakter materialnoprawny, nie mogą stanowić podstawy prawnej (upoważnienia ustawowego) aktu prawa miejscowego. Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16). Skoro więc uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a także brak jest przepisu szczególnego przewidującego jej publikację, to na gruncie obowiązujących przepisów prawa, brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Mając powyższe na

uwadze uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 10 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" ww. uchwały.

Organ nadzoru podkreśla, że organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa. Zatem przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały musi być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przyznane kompetencje przekroczone.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Gminy Gizalki
2. Wójt Gminy Gizalki