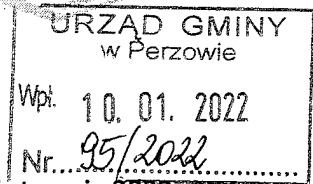




URZĄD GMINY PERZÓW
Wpł. 10.01.2022



Poznań, dnia 7 stycznia 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.2.2022.5

Uchwała nr 0.30.1.2022
Pismo 1 ogł., za
Podpis dekretującego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 w zakresie zwrotu: „i określa zasady zwrotu poniesionych wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu”, § 2 ust. 1, § 3 ust. 1 w zakresie zwrotu: „a w razie braku możliwości ustalenia wyznania zmarłego, pogrzebu dokonuje się zgodnie z miejscowymi zwyczajami”, § 4 pkt 9 w zakresie zwrotu: „oraz miejscowym zwyczajem”, § 5 ust. 1 i 3, § 6, § 7 oraz § 10 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XXXIII/214/2021 Rady Gminy Perzów z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie zasad sprawienia pogrzebu oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanego przez Gminę Perzów, a także tytułu przedmiotowej uchwały w zakresie zwrotu: „oraz zwrotu kosztów pogrzebu” – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 grudnia 2021 r. Rada Gminy Perzów podjęła uchwałę nr XXXIII/214/2021 w sprawie zasad sprawienia pogrzebu oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanego przez Gminę Perzów, zwanej dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r.; poz. 1372 ze zm.) w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 36 pkt 2 lit. f, art. 44 oraz art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2020 r.; poz. 1876 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 10 grudnia 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 2021 r. poz. 2268 ze zm.), do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym. W myśl art. 44 ustawy o pomocy społecznej, sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Przepis ten w powiązaniu z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

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

(Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), 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 NSA 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 zobowiązują”. 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 o pomocy społecznej 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 NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16. Zatem w świetle art. 44 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy powinna określić, w sposób nienasuający wątpliwości, katalog

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

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 sprawienia pogrzebu przez Gminę Perzów, zwaną dalej Gminą i określa zasady zwrotu poniesionych wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu”. Zdaniem organu nadzoru unormowania dotyczące zwrotu wskazanych kosztów nie mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego określonego w art. 44 ustawy o pomocy społecznej, 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 ust. 1 zapisano: „Gmina Perzów sprawia pogrzeb osobom zmarłym zamieszkałym lub przebywającym w chwili zgonu na terenie gminy Perzów w przypadku braku innych osób lub podmiotów, o których mowa w art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych”.

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 WSA 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.

W § 3 ust. 1 zdaniu drugim uchwały Rada Gminy Perzów postanowiła, że: „Pogrzeb sprawiany jest zgodnie z wyznaniem zmarłego, a w razie braku możliwości ustalenia wyznania zmarłego, pogrzebu dokonuje się zgodnie z miejscowymi zwyczajami”. Z kolei stosownie do § 4 pkt 9 uchwały, sprawienie pogrzebu obejmuje „inne czynności związane ze sprawieniem pogrzebu wynikające z okoliczności, zgodnie z wyznaniem zmarłego, prawem oraz miejscowym zwyczajem”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia uchwały, w zakresie odwołania do „miejscowych zwyczajów”, wkraczają w sposób niedopuszczalny w materię już uregulowaną przepisem art. 44 ustawy, a nadto modyfikują 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 przepis § 5 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym: „Zapłaty za sprawienie pogrzebu dokonuje się na podstawie faktury wystawionej przez podmiot, któremu pochówek został zlecony oraz rachunku lub pokwitowania za posługę duszpasterską i inne opłaty za usługi pogrzebowe do kwoty określonej w ust. 3”.

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 cytowany zapis uchwały został wprowadzony bez podstawy prawnej.

W § 5 ust. 3 uchwały zapisano: „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 (t.j. Dz. U. z 2021 r.; poz. 291 ze zm.) obowiązującego w dniu pogrzebu”. Z kolei w § 6 uchwały uregulowano zasady zwrotu wydatków poniesionych na sprawowanie pogrzebu, natomiast w § 7 uchwały ustanowiono przesłanki odstąpienia od żądania zwrotu w całości lub części wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu przez spadkobierców oraz rozłożenia płatności na raty.

Zamieszczając w przedmiotowej uchwale powyższe 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 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 dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 523/18).

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 regulację 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 ocenianej uchwały oraz w niniejszym rozstrzygnięciu 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.

W § 10 uchwały określono, iż: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru cytowany przepis uchwały narusza w istotnym stopniu 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), zwanej dalej: „ustawą 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).

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

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, stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). 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 NSA 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 WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10, wyrok WSA 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 NSA 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 Perzowie, 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 o pomocy społecznej, który ma charakter materialnoprawny, nie mogą stanowić podstawy prawnej (upoważnienia ustawowego) aktu prawa miejscowego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. wyrok NSA 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.

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 228/18), w którym stwierdzono: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się 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, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałą, która nie spełnia 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 (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«. W cytowanym orzeczeniu WSA w Poznaniu powołał się z kolei na analogiczny pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 2677/15).

Mając powyższe na uwadze, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 10 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

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:

Rada Gminy Perzów

Wójt Gminy Perzów