



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 5 października 2015 r.

Poz. 3484

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.262.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 28 września 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Barciany nr XI/73/2015 z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Barciany oraz zasad zwrotu wydatków w części dotyczącej § 4 ust. 2, § 5-7 oraz § 9.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Barciany, powołując się na art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 36 pkt 2 lit. f, art. 44 i art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 168 z późn. zm.), art. 10 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687 z późn. zm.) ustaliła sposób sprawienia pogrzebu przez gminę i zasady zwrotu wydatków osobom do tego uprawnionym.

Z treści § 9 przedmiotowej uchwały wynika, iż Rada Gminy Barciany przy jej podejmowaniu zastosowała przepisy właściwe dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące i jako taki akt potraktowała w/w uchwałą, określając termin wejścia jej w życie w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.), tj. po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Artykuł 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi w art. 40 ust. 1, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Według ust. 2 tego przepisu, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Według art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Artykuł 42 w/w ustawy, stanowi, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Według art. 13 ustawy przedmiotowej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Z powołanych przepisów wynika, że aktem prawa miejscowego (wykonawczym) jest akt uchwalony przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego, powszechnie obowiązujący na obszarze gminy, zawierający normy generalne oraz abstrakcyjne.

Uchwała Rady Gminy Barciany, wskazuje, jako upoważnienie ustawowe m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 36 pkt 2 lit. f, art. 44 i art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy

społecznej, a także art. 10 ust. 3 i 4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W ocenie organu nadzoru art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 17 ust. 1 pkt 15 mają charakter ustrojowoprawny i nie mogą stanowić wyłącznej podstawy prawnej (upoważnienia ustawowego) aktu prawa miejscowego. Pozostałe przepisy ustawy o pomocy społecznej mają charakter materialnoprawny i także nie mogą stanowić podstawy prawnej aktu prawa miejscowego (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008 r. III SA/Wr 134/08). Przedmiotowy pogląd ma również zastosowanie do art. 10 ust. 3 i 4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Należy wobec tego stwierdzić, że przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego wymienionym w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ani aktem normatywnym w rozumieniu art. 4 ust. 1 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a zatem brak jest podstaw do jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym. Tym samym uchwała Rady Gminy Barciany w części dotyczącej § 9, rażąco narusza obowiązujący porządek prawny. Stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu uchwały wywiera ten skutek, iż wchodzi ona w życie z dniem jej podjęcia.

Przy analizie pozostałych zapisów uchwały zauważyć należy, że zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej sprawienie pogrzebu stanowi zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym. Na mocy art. 44 w/w ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego upoważniony został do ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Przytoczone powyżej przepisy dają podstawę prawną do określenia przez radę przebiegu ceremonii pogrzebu, zakresu czynności składających się na pogrzeb, natomiast nie dają podstaw do wprowadzenia zapisów wychodzących poza w/w upoważnienie.

Za wykraczający poza ramy pojęcia sprawienia pogrzebu i tym samym podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej z art. 44 ustawy o pomocy społecznej uznać należy § 4 ust. 2 do uchwały, zakładający, że o sprawienie pogrzebu mogą ubiegać się osoby zobowiązane do pochówku, pozostające w trudnej sytuacji materialnej i nie mające uprawnień do ubiegania się o uzyskanie świadczenia związanego ze śmiercią lub pogrzebem na podstawie odrębnych przepisów.

Nie budzi wątpliwości, że sprawienie pogrzebu jest jednym ze świadczeń niepieniężnych pomocy społecznej, a obowiązek organizacji pochówku, w tym osób bezdomnych, jest zadaniem własnym gminy. Realizacja tego zadania następuje jednak dopiero w sytuacji, gdy z prawa do pochowania zmarłego nie skorzystają krewni, małżonek ani powinowaci czy też inne osoby, które dobrowolnie zobowiązały się do dokonania pochówku. Obowiązek ten aktualizuje się więc tylko w sytuacji gdy zwłoki nie zostaną pochowane przez osoby uprawnione. Obowiązek ten aktualizuje się więc tylko w sytuacji gdy zwłoki nie zostaną pochowane przez osoby uprawnione. Należy zgodzić się z poglądami doktryny, iż „postanowienia ustawy dotyczące obowiązku organizacji pogrzebu przez gminę należy interpretować zgodnie z zasadami i celami pomocy społecznej, zwłaszcza z uwzględnieniem zasady subsydiarności. Należy zatem przyjąć, że gmina ma sprawić pogrzeb tylko wtedy, gdy obowiązek tego nie może wykonać rodzina” (Komentarz do art. 44 ustawy o pomocy społecznej - system LEX). Nie ma natomiast ustawowych podstaw prawnych do wystąpienia przez osobę bliską zmarłego z wnioskiem o organizację pogrzebu przez gminę. Podkreślić należy, iż w sytuacji braku dostatecznych środków na organizację pogrzebu osoba bliska zmarłego może wystąpić na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej z wnioskiem o przyznanie zasiłku celowego na pokrycie kosztów pogrzebu. Należy zatem odróżnić przyznanie zasiłku celowego na pokrycie kosztów pogrzebu, od zorganizowania pogrzebu.

Podsumowując wskazać trzeba, że przepisy ustawy o pomocy społecznej normują przedmiotowe kwestie i organ stanowiący nie może modyfikować przyjętych przez ustawodawcę regulacji, ani wprowadzać dodatkowych rozwiązań nie mając do tego prawnego umocowania.

Za sposób sprawienia pogrzebu nie można uznać również części czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 uchwały. Przepis ten przewiduje, że realizację usług pogrzebowych, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Barcianach zleca zakładowi pogrzebowemu prowadzącemu kompleksowe usługi pogrzebowe, obejmujące niezbędne czynności z tym związane, a w szczególności: przygotowanie zwłok do pochówku (umycie i ubranie) (pkt 1), przechowywanie zwłok w chłodni lub domu pogrzebowym (pkt 2).

Z uwagi na wyjście poza ww. zakres zakwestionowania wymaga także § 6 do uchwały – ustalający zasady zwrotu wydatków poniesionych przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Barcianach za sprawienie pogrzebu (ust. 1) oraz uzasadniający przypadki, w jakich można odstąpić od żądania zwrotu w całości lub w części wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu przez spadkobierców, czyli m.in. z uwagi dochód osobę w zobowiązanej do zwrotu oraz jej nadmierne obciążenie (ust. 2) i § 7 uchwały, zakładający zasady rozliczenia pokrycia kosztów pogrzebu.

Podkreślić trzeba, także, że zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2000 r., Nr 23, poz. 295 z późn. zm.) obowiązek pochowania zwłok, określony w ust. 3, czyli pochowania przez gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu osób zmarłych, w przypadku, gdy osoby zobowiązane nie wywiążą się z tej powinności, nie wyklucza żądania zwrotu kosztów na podstawie innych ustaw. Tym samym zwrot kosztów pogrzebu może być ponoszony w oparciu o przepisy ustawy, a nie na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Zauważyć trzeba ponadto, że art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy. Ustawodawca przewidział więc wprost rozwiązania dla przedmiotowej sytuacji, tym samym w części § 6 uchwały stanowi powtórzenie zapisów ustawy, a w części zapisów wykracza poza dyspozycję art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Grażyna Kluge
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski