



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 grudnia 2015 r.

Poz. 8877

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.398.2015.5 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 grudnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

orzekam

nieważność § 1 ust. 1 i ust. 2, § 6 ust. 2 pkt 1 oraz § 8 w zakresie wyrazów „w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” Uchwały Nr XIV/76/15 Rady Gminy Łądek z dnia 27 października 2015 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu na koszt Gminy Łądek oraz określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIV/76/15 Rady Gminy Łądek z dnia 27 października 2015 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu na koszt Gminy Łądek oraz określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 10 listopada 2015 r.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 17 ust. 1 pkt 15 oraz art. 44 i art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm.) i art. 10 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r., poz. 594 z późn. zm.).

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

Rada Gminy Łądek w § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały wskazała, że: „Ustala się sposób sprawienia pogrzebu osoby bezdomnej, samotnej oraz osoby w rodzinie, na którą nie przysługuje zasiłek pogrzebowy z ubezpieczenia społecznego.”

Zgodnie z treścią art. 44 ustawy o pomocy społecznej sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Ustawodawca określając materię podlegającą uregulowaniu w drodze uchwały przez radę gminy, wyznaczył jednocześnie granice tego upoważnienia. Oznacza to, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do określenia sposobu sprawienia pogrzebu osobie zmarłej. W tak przyznanym upoważnieniu mieści się zatem określenie katalogu czynności pogrzebowych, które wykonuje gmina, w ramach sprawienia pogrzebu. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Łądek obowiązana była określić jedynie sposób sprawienia pogrzebu. Nie jest natomiast uprawniona do wskazywania katalogu osób, którym gmina sprawia pogrzeb lub pokrywa jego koszt, ponieważ kwestia ta została uregulowana przez ustawodawcę. Wskazać należy, że według art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zwłoki nie pochowane przez osoby uprawnione, wymienione w art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach, są chowane przez gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu, a więc jedynym warunkiem realizacji przez Gminę obowiązku sprawienia pogrzebu osobie zmarłej jest nie sprawienie pogrzebu przez osoby wymienione w art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Osoba taka nie musi zatem wykazywać szczególnych okoliczności

stanowiących podstawę do zorganizowania pogrzebu przez Gminę. Wystarczy, że z tego uprawnienia nie skorzysta i nie dokona pochówku osoby zmarłej. Skoro zatem ustawodawca określił przypadki kiedy Gmina obowiązana jest sprawić pogrzeb osobie zmarłej, to Rada nie powinna regulować tej kwestii w uchwale, a tym bardziej dokonywać modyfikacji zapisów ustawowych. Pogląd ten potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 stycznia 2015 r., II SA/Go 878/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt: III SA/Wr 134/08), zgodnie z którym uregulowanie w drodze uchwały katalogu przypadków, w których gmina sprawia pogrzeb, jest wkraczaniem bez upoważnienia w materię uregulowaną już przez przepis ustawowy.

Ponadto w § 1 ust. 2 Rada wskazała również, że "sprawienie pogrzebu następuje na podstawie aktu zgonu wystawionego przez Urząd Stanu Cywilnego po rozpoznaniu sytuacji przez pracownika socjalnego i stwierdzeniu okoliczności, o których mowa w pkt 2". Natomiast na podstawie obowiązujących przepisów ustawy o pomocy społecznej rada gminy nie jest uprawniona do nakładania na pracowników socjalnych obowiązków związanych z potwierdzeniem istnienia okoliczności, od których rada uzależnia sprawienie pogrzebu przez gminę.

W § 6 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Łądek, stanowiąc w zakresie zwrotu kosztów pogrzebu Rada umieściła zapis, zgodnie z którym: „w przypadku sprawienia pogrzebu osobie bezdomnej o ustalonej tożsamości, będącej mieszkańcem innej gminy, która zmarła lub której zwłoki odnaleziono na terenie tut. gminy, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej występuje do gminy ostatniego miejsca zamieszkania albo zameldowania na pobyt stały zmarłego o zwrot całości udokumentowanych wydatków poniesionych na sprawienie pogrzebu.”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza przepisy obowiązujących ustaw. Zgodnie z art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych. Obowiązek zwrotu wydatków, jak stanowi ustęp 1 ww. artykułu, spoczywa na osobie i rodzinie korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, spadkobiercy osoby, która korzystała ze świadczeń z pomocy społecznej - z masy spadkowej, małżonku, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej - jedynie w przypadku gdy nie dokonano zwrotu wydatków zgodnie z pkt 1 i 2, w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej. W art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca wskazał, że w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy. Powyższe oznacza, że zwrot wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, w tym na sprawienie pogrzebu, może nastąpić wyłącznie od osób wskazanych w art. 96 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Rada nie jest zatem władna do stanowienia, w ramach określania zasad zwrotu wydatków o obowiązku zwrotu świadczeń od gminy, w której bezdomny był ostatnio zameldowany.

Podkreślenia przy tym wymaga, że ustawa o pomocy społecznej w art. 17 ust. 1 pkt 15 nakłada na gminę obowiązek sprawienia pogrzebu każdej osobie, której pogrzeb ten nie został sprawiony, w tym osobom bezdomnym, nie różnicując przy tym, czy osoba ta była zameldowana w konkretnej gminie, czy też nie. Powyższe w ocenie organu nadzoru uzasadnia stwierdzenie niezgodności powołanego postanowienia z treścią art. 96 ust. 4 w związku z art. 96 ust. 1 i art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej.

Należy ponadto wskazać, że sprzeczna z obowiązującymi przepisami jest także regulacja § 8 omawianej uchwały: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego". Aktem prawa miejscowego jest akt uchwalony przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego, powszechnie obowiązujący na obszarze gminy, zawierający normy generalne oraz abstrakcyjne. Przedmiotowa uchwała stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, określa bowiem, jak wskazano wyżej, czynności, które właściwe jednostki gminne mają wykonywać w ramach sprawienia pogrzebu. W ocenie organu nadzoru w pełni uzasadnione jest zatem stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części § 8 uchwały Nr XIV/76/15 Rady Gminy Łądek z dnia 27 października 2015 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu na koszt Gminy Łądek oraz określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów w zakresie wyrazów „w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”, co skutkuje pozostawieniem treści tegoż § 3 w brzmieniu: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia”.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na brak staranności przy sporządzeniu przedmiotowej uchwały (§ 1 ust. 2, § 4 ust. 1). W tekstach normatywnych liczy się również jednoznaczność zapisów. W orzecznictwie NSA podkreślono ponadto, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego – wymogów tych nie spełniają wskazane powyżej postanowienia.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Dorota Kinal