



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 13 kwietnia 2018 r.

Poz. 1905

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.62.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) oraz art. 44, art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 2. ust. 1, § 3 ust. 2, § 5 – 7 i § 9 uchwały Rady Gminy Krzeszów Nr XXXIV/212/2018 z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie sprawiania pogrzebu przez Gminę Krzeszów oraz określenia zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu.

Uzasadnienie

Rada Gminy Krzeszowice, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 44, i art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej podjęła na sesji w dniu 9 marca 2018 r. uchwałę Nr XXXIV/212/2018 w sprawie sprawiania pogrzebu przez Gminę Krzeszów oraz określenia zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 marca 2018 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że: § 2 ust. 1, § 3 ust. 2, § 5 – 7 i § 9 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 44, 3 oraz 104 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Zgodnie z treścią art. 44 ustawy o pomocy społecznej sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Powyższe oznacza, że Rada została upoważniona 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.

W § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że gmina sprawia pogrzeb osobom zmarłym w przypadkach określonych w art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach. Wskazać należy, że według art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zwłoki niepochowane przez osoby uprawnione, wymienione w art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach, są chowane przez gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu. Zatem jedynym warunkiem realizacji przez Gminę obowiązku sprawienia pogrzebu osobie zmarłej jest niesprawienie 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.

Analiza artykułu 44 ustawy o pomocy społecznej prowadzi do stwierdzenia, iż ustawodawca określając materię podlegającą uregulowaniu w drodze uchwały przez radę gminy, wyznaczył jednocześnie granice tego upoważnienia. Zatem podejmując przedmiotową uchwałę Rada obowiązana była określić jedynie

sposób sprawienia pogrzebu. Nie jest natomiast uprawniona do regulowania przypadków, kiedy Gmina zobowiązana jest do sprawienia pogrzebu. Kwestia ta została uregulowana przez ustawodawcę.

Według § 3 ust. 2 uchwały pogrzeb powinien być sprawiony zgodnie z wyznaniem zmarłego, a jeśli nie jest możliwe ustalenie wyznania, w sposób zwyczajowo przyjęty na cmentarzu parafialnym. W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja uchwały stanowi modyfikację wskazanej wyżej normy wynikającej z art. 44 ustawy o pomocy społecznej. Z powołanego przepisu ustawy wynika bowiem jednoznacznie, że pogrzeb sprawia się zawsze zgodnie z wyznaniem zmarłego. Przy czym oczywistym wydaje się być, że sprawiając pogrzeb gmina respektuje także bezwyznaniowość osoby zmarłej.

Zapismem § 5 uchwały postanowiono, że koszty sprawiania pogrzebu nie mogą przekroczyć wysokości zasiłku pogrzebowego. Odnosząc się do zacytowanego przepisu uchwały, trzeba zauważyć, że sprawienie pogrzebu jest jednym ze świadczeń niepieniężnych pomocy społecznej, a obowiązek organizacji pochówku, w tym osób bezdomnych, jest zadaniem własnym gminy. Lokalny prawodawca nie może zatem ograniczyć wysokości kosztów pogrzebu, albowiem gmina zobowiązana jest zorganizować pogrzeb niezależnie od wysokości kosztów jakie będzie musiała na ten cel przeznaczyć.

Ponadto w § 6 uchwały określono sprawy związane zwrotem wydatków poniesionych na pokrycie kosztów pogrzebu, a w § 7 wskazano przypadki kiedy można odstąpić o żądania zwrotu wydatków na pokrycie kosztów. Podkreślić wypada, że art. 44 ustawy o pomocy społecznej nie przyznaje Radzie kompetencji do rozstrzygania o kosztach pogrzebu, zasadach ich zwrotu, ani przesłankach odstąpienia od żądania zwrotu tych kosztów przez spadkobierców. Upoważnienie takie nie wynika także z art. 96 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z brzmieniem którego: "W przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy". Z przepisu tego wynika wprost, iż gmina organizująca pogrzeb ma prawo do pokrycia jego kosztów z zasiłku pogrzebowego, a jeżeli to świadczenie nie przysługuje - z masy spadkowej zmarłego. Przepis ten ma charakter bezwzględnie wiążący i Rada w żadnym wypadku nie jest uprawniona do dokonania modyfikacji kręgu podmiotów i kolejności dochodzenia zwrotu kosztów pogrzebu. Jak słusznie zauważył WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Go 878/14: "Wiążący charakter przepisu art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej oznacza, iż rada gminy w żadnym wypadku nie ma legitymacji modyfikowania wskazanych regulacji ustawowych i do samodzielnego [wskazywania] podmiotów (...) od których dochodzić należy zwrotu wydatków poniesionych na organizację pogrzebu, jak też źródeł ich dochodzenia (świadczenia z ubezpieczenia społecznego) oraz kolejności". Zatem ustawa o pomocy społecznej w art. 96 ust. 3 wprost stanowi, na jakich zasadach może nastąpić zwrot za świadczenie, jakim jest sprawienie pogrzebu. Należy także mieć na uwadze, iż prawo do ubiegania się o zwrot kosztów pogrzebu osób uprawnionych, będących w trudnej sytuacji materialnej wynika z art. 96 ust. 4 w zw. z art. 39 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Stosownie do art. 39 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy. Zasiłek ten może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu a także kosztów pogrzebu. Zwrot wydatków poniesionych za świadczenie z pomocy społecznej, jakim jest zasiłek celowy następuje na zasadach ustalonych w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zasady te mogą obejmować także zwolnienie z opłat osób będących w bardzo trudnej sytuacji życiowej i materialnej, które sprawiły pogrzeb. Należy mieć bowiem na uwadze, że na mocy art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej może odstąpić od żądania takiego zwrotu w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty.

W § 9 uchwały Rada postanowiła, iż "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego". Zauważyć trzeba, że oceniana uchwała skierowana jest do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt, a przepisy w nim zawarte oddziałują na sferę obowiązków i uprawnień tylko tej jednostki, tj. Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Akt ten nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonymu kręgowi odbiorców, nie korzysta zatem z przymiotu aktu prawa miejscowego (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Go 878/15 ; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 134/08). Należy więc stwierdzić, iż Rada w sposób istotny naruszyła prawo, z uwagi na nieprawidłowe określenie daty wejścia

w życie badanej uchwały, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości. Jak bowiem orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 20 kwietnia 2016 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 109/16: "Rada (...) postanowiła, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego, a zatem uzależniono jej wejście w życie od publikacji. Jednakże z powodu braku podstawy prawnej do takiej publikacji, nie może zostać zrealizowany warunek wejścia w życie uchwały. W związku z powyższym, należy stwierdzić, że zastrzeżenie w uchwale daty jej wejścia w życie od bezpodstawnej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkuje nieważnością nie tylko samego przepisu uchwały zawierającego to zastrzeżenie, ale całej uchwały".

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak