



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 stycznia 2020 r.

Poz. 27



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.552.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVI/118/2019 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie sprawiania przez Gminę Miejską pogrzebu osobom zmarłym oraz pochówku dzieci martwo urodzonych, w części obejmującej § 1, § 4 oraz § 6 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/118/2019 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie sprawiania przez Gminę Miejską pogrzebu osobom zmarłym oraz pochówku dzieci martwo urodzonych, w części obejmującej § 1, § 4 oraz § 6 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVI/118/2019 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2019 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołane zostały m.in. przepisy art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.).

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym.

W myśl art. 44 tej ustawy sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego.

Jak stanowi § 1 ust. 1 uchwały, *sprawienie pogrzebu przez Gminę Miejską Hrubieszów, zwanej dalej Gminą, przysługuje osobom zmarłym oraz dzieciom martwo urodzonym bez względu na czas trwania ciąży, jeżeli inne podmioty nie skorzystały z ustawowego prawa do pochowania ich zwłok (ust. 1).*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja uchwały nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i narusza w stopniu istotnym art. 10 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1473).

Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych określa podmioty, którym przysługuje prawo chowania zmarłego, a także konkretne obowiązki w tym zakresie ciążyące na określonego rodzaju podmiotach publicznych.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ww. ustawy 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 zobowiązały.

W art. 10 ust. 2 ustawa stanowi, że 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.

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 (art. 10 ust. 3).

Przytoczony przepis art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych ustanawia ciężący na gminie obowiązek pochowania zwłok ludzkich, niepochowanych w sposób określony w ust. 1 i ust. 2. Jedynym warunkiem realizacji obowiązku przez gminę jest brak sprawienia pogrzebu przez podmioty uprawnione w art. 10 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy.

Tym samym Rada Gminy nie jest władna określać kręgu osób, którym przysługuje prawo pochówku przez gminę jak też określać przesłanek sprawienia pogrzebu przez gminę.

W myśl § 1 ust. 2 i 3 uchwały, *pogrzeb osoby zmarłej sprawia się zgodnie z wyznaniem zmarłego, o ile było ono znane pracownikowi socjalnemu. W przypadku, gdy ustalenie wyznania zmarłego nie jest możliwe, pogrzeb sprawia się zgodnie z panującym zwyczajem* (ust. 2).

Pogrzeb dzieci martwo urodzonych może mieć charakter świecki lub wyznaniowy, w tym ekumeniczny (ust. 3).

Przytoczone regulacje stanowią modyfikację art. 44 ustawy o pomocy społecznej.

Powtarzanie w uchwale rady gminy regulacji ustawowych, ich modyfikacja lub uzupełnianie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne i dezinformujące. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17)..

W myśl § 4 uchwały, *udział Gminy w sprawieniu pogrzebu osobom zmarłym możliwy jest w formie pogrzebu zleconego zakładowi pogrzebowemu przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Hrubieszowie, po wcześniejszym określeniu zakresu niezbędnych czynności oraz górnych granic kosztów z tym związanych* (ust.1).

Udział Gminy w sprawieniu pochówku dzieci martwo urodzonych odbywa się wyłącznie w formie usługi zleconej zakładowi pogrzebowemu przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Hrubieszowie, po wcześniejszym określeniu zakresu niezbędnych czynności oraz górnych granic kosztów z tym związanych (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia § ust. 1 i 2 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem granic umocowania wynikającego z art. 44 ustawy o pomocy społecznej.

Ustawodawca w art. 44 ww. ustawy określając materię podlegającą uregulowaniu w drodze uchwały przez radę gminy wyznaczył jednocześnie granice tego umocowania. Zatem podejmując przedmiotową uchwałę Rada obowiązana jest określić jedynie sposób sprawienia pogrzebu. Nie jest natomiast uprawniona do regulowania przesłanek sprawienia pogrzebu przez Gminę. Kwestia ta została bowiem uregulowana przez ustawodawcę.

W § 4 ust. 3 – 5 uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące kosztów sprawienia pogrzebu.

W myśl § 4 ust. 3 uchwały, *wydatki na pokrycie kosztów sprawienia pogrzebu i pochówku dzieci martwo urodzonych pokrywa się z budżetu Gminy przeznaczonych na realizację zadań własnych z zakresu pomocy społecznej.*

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Hrubieszowie dokonuje zapłaty za dokonanie pochówku na podstawie rachunku wystawionego przez podmiot, któremu zostały zlecone czynności poprzednim wykonaniu zlecenia (§ 4 ust. 4).

Nie dochodzi się zwrotu kosztów pochówku dzieci martwo urodzonych (§ 4 ust. 5).

W ocenie organu nadzoru powołany w podstawie prawnej uchwały art. 44 ustawy o pomocy społecznej nie przyznaje Radzie Miejskiej kompetencji do rozstrzygnięcia o kosztach pogrzebu.

Upoważnienie takie nie wynika także z art. 96 ust. 3 ww. ustawy. Stosownie do treści tego przepisu, w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę, poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy. Art. 96 ust. 1 ustawy wskazuje osoby zobowiązane do zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej.

Powołany przepis art. 96 ust. 3 wprost stanowi zatem, na jakich zasadach może nastąpić zwrot za świadczenie, jakim jest sprawienie pogrzebu. Zwrot ten następuje z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy i nie jest uzależniony od kryterium dochodowego osoby zobowiązanej do zwrotu poniesionych kosztów pogrzebu.

W myśl art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych. Świadczenia te obejmują usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe. Regulacja art. 96 ust. 4 ustawy wskazuje jednak, iż z zakresu tych świadczeń ustawodawca wyłączył pokrycie kosztów pogrzebu, przenosząc regulacje tej materii do art. 96 ust. 3, a ten nie upoważnia rady do rozstrzygnięcia o kwestiach zwrotu wydatków za sprawienie pogrzebu.

Należy także zauważyć, 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.

Przewidziana ww. przepisem pomoc społeczna ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. 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.

Zgodnie z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, w przypadkach szczególnych, 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.

Stosownie do § 6 uchwały *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*.

Rada określiła zatem termin wejścia w życie przedmiotowej uchwały w sposób przepisany dla aktów prawa miejscowego, uzależniając go od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W ocenie organu nadzoru § 6 uchwały w zakresie słów: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” został podjęty z istotnym naruszeniem 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).

Powołany przepis zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Kwestionowana uchwała nie jest żadnym z tych aktów prawnych. Uchwała w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez gminę nie stanowi w szczególności aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zaś, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Uchwała Nr XVI/118/2019 posiada charakter wewnętrzny, jej postanowienia skierowane są do jednostek organizacyjnych gminy właściwych ze względu na przedmiot te same uchwały - tzn. realizujących zadania, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej. Nie posiada ona zatem charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródła praw i obowiązków i w takim zakresie nie posiada cech normatywności. Publikacji tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego.

Odnosnie charakteru prawnego uchwał w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 czerwca 2016 r. (I OSK 258/16).

W powołanym wyroku NSA wyjaśnił, że „przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy podzielić należy stanowisko Sądu Wojewódzkiego, iż kontrolowana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Akt ten indywidualizuje adresata tego aktu. Uchwała jest skierowana do podmiotu pozostającego w strukturach organizacyjnych Gminy, tj. do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, jak czynią to akty prawa wewnętrznie obowiązującego, a przepisy w niej zawarte oddziałują jedynie na sferę obowiązków i uprawnień tej jednostki organizacyjnej Gminy. Akt nie zawiera zatem norm generalnych i abstrakcyjnych kierowanych do podmiotów zewnętrznych wobec Rady Gminy, nie przyznaje bowiem praw, ani nie nakłada obowiązków nieokreślonego kręgowi odbiorców. To Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej jest podmiotem realizującym postanowienia tej uchwały. Ponadto przywołane w nim podstawy prawne nie wypełniają warunku upoważnienia ustawowego do uchwalenia aktu prawa miejscowego. Kompetencji rady do stanowienia prawa miejscowego nie można domniemywać. Konieczna jest każdorazowa wyraźna podstawa prawna. Rada jest legitymowana do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z treści woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Przepisy prawa materialnego takiego upoważnienia do określenia sposobu sprawienia pogrzebu w formie uchwały rady gminy nie zawierają. Przepis art. 44 u.p.s., który został przywołany w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały, ma charakter materialnoprawny i nie może stanowić podstawy prawnej aktu prawa miejscowego. Również pozostałe przepisy podane w podstawie prawnej decyzji takiego upoważnienia nie zawierają (por. S. Nitecki, Komentarz do ustawy o pomocy społecznej, Gaskor, Wrocław 2013)” (por. także wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 143/08 oraz z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 452/08).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/118/2019, we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Hrubieszowa
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Hrubieszowie