



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 czerwca 2021 r.

Poz. 2695

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.182 .2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 22 czerwca 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIV/252/21 Rady Miejskiej w Annopolu z dnia 28 maja 2021r. w sprawie ustalenia zasad i wydatków sprawienia pogrzebu realizowanego przez Gminę Annopol w części obejmującej § 1 w brzmieniu: *osobie bezdomnej, samotnej, osobie w rodzinie i osobie nieznannej, na którą nie przysługuje zasilek pogrzebowy z ubezpieczenia społecznego*, § 2 w brzmieniu: *osobie, o której mowa w § 1, § 3, § 4, § 5 lit. k), § 6, § 7 oraz § 10 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 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/252/21 Rady Miejskiej w Annopolu z dnia 28 maja 2021r. w sprawie ustalenia zasad i wydatków sprawienia pogrzebu realizowanego przez Gminę Annopol w części obejmującej § 1 w brzmieniu: *osobie bezdomnej, samotnej, osobie w rodzinie i osobie nieznannej, na którą nie przysługuje zasilek pogrzebowy z ubezpieczenia społecznego*, § 2 w brzmieniu: *osobie, o której mowa w § 1, § 3, § 4, § 5 lit. k), § 6, § 7 oraz § 10 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.*

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIV/252/21 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 czerwca 2021 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołane zostały art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020r., poz. 1876) oraz art. 10 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020r. poz. 1947).

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 art. 44 ustawa stanowi zaś, iż sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego.

Biorąc pod uwagę treść powołanych przepisów, należy stwierdzić, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do określenia sposobu sprawienia pogrzebu (art. 44 ustawy o pomocy społecznej). Przedmiotem aktu określającego sposób sprawienia pogrzebu będą postanowienia dotyczące np. zakresu i sposobu dokonania usług (czynności) pogrzebowych przez właściwą jednostkę organizacyjną gminy.

Jak stanowi § 1 uchwały, ustala się zasady i wydatki sprawienia pogrzebu realizowanego przez Gminę Annopol *osobie bezdomnej, samotnej, osobie w rodzinie i osobie nieznannej, na którą nie przysługuje zasilek pogrzebowy z ubezpieczenia społecznego.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja uchwały w brzmieniu: *osobie bezdomnej, samotnej, osobie w rodzinie i osobie nieznannej, na którą nie przysługuje zasilek pogrzebowy z ubezpieczenia społecznego*

nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i narusza w stopniu istotnym art. 10 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Powołany przepis wymienionej ustawy wskazuje podmioty, którym przysługuje prawo chowania zmarłego, a także zawiera 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 zobowiązują.

W art. 10 ust. 2 ustawa stanowi, że zwłoki niepochowane przez podmioty wymienione w ust. 1 mogą być przekazane do celów naukowych publicznej uczelni medycznej lub publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i naukową w zakresie nauk medycznych. Decyzję w sprawie przekazania zwłok wydaje, na wniosek uczelni, właściwy starosta.

W sytuacji nie pochowania zwłok przez podmioty, o których mowa w ust. 1, albo nie przekazania uczelni lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, zwłoki 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 ciążyący 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. Stąd Rada Gminy nie jest władna określać kręgu osób, którym przysługuje prawo pochówku przez gminę, warunków sprawienia pogrzebu przez gminę, ani też wskazywać okoliczności, w których osoba zobowiązana może ubiegać się o sprawienie pogrzebu przez OPS.

Rada Miejska w Annopolu określając, komu należy się pochówek finansowany przez gminę, dokonała zatem modyfikacji zapisów ustawowych, które te kwestie szczegółowo regulują, a także wykroczyła poza zakres umocowania wynikający z art. 44 ustawy o pomocy społecznej.

Powyższa argumentacja przesądza również o wadliwości § 2 uchwały w brzmieniu: „*osobie, o której mowa w § 1*”.

Zgodnie z § 3 uchwały, pogrzeb odbywa się na podstawie aktu zgonu wydanego przez Urząd Stanu Cywilnego.

Jak stanowi § 4 uchwały, Ośrodek Pomocy Społecznej w Annopolu powierza sprawienie pogrzebu wyspecjalizowanemu podmiotowi, prowadzącemu kompleksowe usługi pogrzebowe.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia 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 § 5 lit k) uchwały Rada Miejska w Annopolu wśród wydatków związanych ze sprawieniem pogrzebu wymieniła: *inne niezbędne czynności związane ze sprawieniem pogrzebu, wynikające z okoliczności*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Działając na podstawie art. 44 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy winna określić katalog czynności pogrzebowych, które wykonuje gmina, w ramach sprawienia pogrzebu. Przy czym katalog ten winien być kompleksowy, nie pozostawiający organom stosującym uchwałę wątpliwości interpretacyjnych. O ile zatem Rada Gminy Nowodwór wymieniła w § 5 lit a) – j) uchwały wydatków związanych ze sprawieniem pogrzebu,

o tyle treść postanowienia § 5 lit k) wskazuje na inne, nie określone uchwałą czynności związane ze sprawieniem pogrzebu.

Takie zapisy uchwały wprowadzają z kolei swobodne uznanie organu stosującego uchwałę co do zakresu czynności wykonywanych w ramach sprawienia pogrzebu. Tym samym regulacja uchwały staje się niewyczerpująca i niejasna.

Stosownie do § 6 uchwały, zapłata za sprawienie pogrzebu nastąpi na podstawie faktury wystawionej przez firmę pogrzebową, która wykonuje zlecenie Ośrodka.

Jak stanowi § 7 uchwały, koszt sprawienia pogrzebu nie może przekroczyć wysokości zasiłku pogrzebowego określonego w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 1) Koszty sprawienia pogrzebu mogą ulec zwiększeniu na skutek poniesienia dodatkowych wydatków na transport zwłok spoza terenu Gminy Annapol (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powołany w podstawie prawnej uchwały art. 44 ustawy o pomocy społecznej nie przyznaje Radzie Gminy kompetencji do rozstrzygnięcia o kosztach związanych ze sprawieniem 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, ogrzewania, w tym 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.

Zgodnie z § 10 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 § 10 uchwały w zakresie słów: „w *Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*” narusza 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 XXXIV/252/21 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.

Powyższe zapatrywanie potwierdzają wyroki sądów administracyjnych (zob. wyroki NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IOSK 258/16 i sygn. akt IOSK 571/16 oraz wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 319/17, z dnia 13 stycznia 2015 r. sygn. akt IV SA/GI 806/14, WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008 r., III SA/Wr 134/08)

W przedmiotowych wyrokach sądy administracyjne stwierdziły jednoznacznie, iż uchwały w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez gminę nie są aktami prawa miejscowego i nie podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/252/21 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) Przewodniczący Rady Miejskiej w Annopolu
- 2) Burmistrz Annopola