



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.60.2023

Kielce, dnia 20-04-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LV/412/23 Rady Miejskiej Oleśnica z dnia 17 marca 2023 roku *w sprawie określenia zasad sprawiania pogrzebu oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanego przez Gminę Oleśnica* w części dotyczącej § 3 uchwały oraz § 1 ust. 1 i ust. 3, § 2 ust. 3, § 4, § 5 i § 6 załącznika nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska Oleśnica na sesji w dniu 17 marca 2023 r. podjęła uchwałę nr LV/412/23 Rady Miejskiej Oleśnica z dnia 17 marca 2023 roku w sprawie określenia zasad sprawiania pogrzebu oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanego przez Gminę Oleśnica. Treść zasad sprawiania pogrzebu oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanego przez Gminę Oleśnica została ustanowiona w załączniku nr 1 do uchwały.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 24 marca 2023 r. Organ nadzoru w dniu 18 kwietnia 2023 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień. Rada Miejska w wyznaczonym terminie nie złożyła wyjaśnień w sprawie. W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała i załącznik nr 1 do uchwały podjęto w powyżej określonym zakresie z istotnym naruszeniem prawa.

W § 3 uchwały Rada Miejska przyjęła, że "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego". Rada Miejska określiła zatem termin wejścia w życie uchwały w sposób przewidziany dla aktów prawa miejscowego, uzależniając go od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Według organu nadzoru uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego i dlatego też nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Nie zawiera ona bowiem norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga o prawach oraz obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz posiada jedynie charakter wewnętrzny i zadaniowy. Postanowienia uchwały skierowane są do jednostek organizacyjnych gminy właściwych ze względu na przedmiot uchwały. Nadzorowana uchwała nie podlega więc publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Nadanie przez Radę Miejską uchwale waloru aktu prawa miejscowego nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, jak też w przepisach szczególnych i wobec tego narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie m. in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 29 maja 2008 r. sygn. akt: III SA/Wr 134/08 i z dnia 6 listopada 2008 r. sygn. akt: IV SA/Wr 452/08. Organ nadzoru podziela przy tym stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt: II SA/Ke 1025/20, zgodnie z którym nieprawidłowość regulacji dotyczącej wejścia w życie uchwały i powodowana tym konieczność jej wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Należy odróżnić sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym od sytuacji, gdzie rada "sztucznie" (bezpodstawnie) nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale niespełniającej wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny). Brak wypowiedzi w kwestionowanym akcie o tym kiedy wchodzi w życie (co jest konsekwencją stwierdzenia nieważności – w przypadku obecnie rozpatrywanym § 3 uchwały) może być odpowiednio sanowany postanowieniami art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy i zarazem bezpośrednio zobowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego. W takiej sytuacji

należy przyjąć, iż akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia, a wyeliminowaniu podlega § 3 uchwały, nie zaś cały ten akt prawny.

W załączniku nr 1 do uchwały postanowiono w § 1 ust. 1, że "Ustala się sposób sprawienia pogrzebu osoby NN, bezdomnej, samotnej oraz osoby w rodzinie, która przebywała lub zamieszkiwała na terenie Gminy Oleśnica", w § 2 ust. 3 – że "W przypadku stwierdzenia braku osób, które mogłyby uzyskać zasiłek pogrzebowy i pochować zmarłego bądź uchylają się one od tego lub istnieją inne uzasadnione okoliczności odmówienia przez nich pochowania zmarłego, Miejsko – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Oleśnicy świadczy usługę sprawienia pogrzebu", zaś w § 5 – że "W przypadku sprawienia pogrzebu osobie NN oraz osobie bezdomnej bez uprawnień do zasiłku, której ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały była Gmina Oleśnica i która nie posiadała osób zobowiązanych do alimentacji koszty pogrzebu pokrywa w całości ze środków własnych gmina". Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje załącznika nr 1 do uchwały zostały podjęte z przekroczeniem granic umocowania wynikającego z art. 44 ustawy o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.). W świetle tego przepisu rada gminy jest uprawniona jedynie do określenia sposobu sprawienia pogrzebu, a nie do określenia kręgu osób zmarłych, którym pochówek powinien być sprawiony przez gminę czy też regulowania przypadków, kiedy gmina jest zobowiązana do sprawienia pogrzebu. Wskazana kwestia została wyczerpująco uregulowana w art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1947 ze zm.). Zgodnie z jego treścią warunkiem realizacji obowiązku pochowania zwłok ludzkich przez gminę jest niepochowanie ich przez najbliższą pozostałą rodzinę, organy wojskowe, organy państwowe, instytucje i organizacje społeczne bądź osoby, które do tego dobrowolnie się zobowiązały (art. 10 ust. 1), jak również nieprzekazanie ich do celów naukowych publicznej uczelni (art. 10 ust. 2). Rada Miejska określając zatem katalog przypadków, w których gmina sprawia pogrzeb, wkroczyła bez upoważnienia w materię uregulowaną już przez przepis ustawowy. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008 r. sygn. akt: III SA/Wr 134/08, jak również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 kwietnia 2018 r. sygn. akt: II SA/Go 95/18.

W § 1 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miejska postanowiła, iż "Pochówek osoby NN następuje po uzyskaniu zgody właściwego miejscowo prokuratora". W ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie jest kompetentna do wprowadzenia obowiązku uzyskania takiej zgody prokuratora, gdyż kwestia ta została wyraźnie uregulowana w art. 11 ust. 8 i ust. 9 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W świetle tych przepisów w przypadku uzasadnionego

podejrzenia, że przyczyną zgonu było przestępstwo lekarz i inne osoby powołane do oględzin zwłok powinni zawiadomić o tym natychmiast właściwego prokuratora lub najbliższy posterunek Policji, a nadto właśnie w takich przypadkach w których zachodzi uzasadnione podejrzenie, iż przyczyną zgonu było przestępstwo na pochowanie zwłok oprócz karty zgonu wymagane jest zezwolenie prokuratora.

W § 4 i § 6 załącznika nr 1 do uchwały zostały ustalone przez Radę Miejską zasady zwrotu kosztów pogrzebu, co zdaniem organu nadzoru nie mieści się w delegacji ustawowej będącej podstawą prawną przyjęcia uchwały. Upoważnienie do rozstrzygania w tej kwestii nie wynika z art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Ustawa ta w art. 96 ust. 3 wprost stanowi na jakich zasadach może nastąpić zwrot za świadczenie w postaci sprawienia pogrzebu. Stosownie do tego przepisu "W przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy". Wiążący charakter wskazanego przepisu oznacza, że rada gminy nie ma legitymacji do modyfikowania regulacji ustawowej oraz do samodzielnego określenia podmiotów od których dochodzić należy zwrotu wydatków poniesionych na organizację pogrzebu, jak również ich źródeł dochodzenia oraz kolejności. Przedmiot zwrotu wydatków poniesionych przez gminę na wskazany cel został zatem wyczerpująco uregulowany w art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie (np. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 kwietnia 2018 r. sygn. akt: II SA/Go 95/18, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 lipca 2020 r. sygn. akt: II SA/Bd 263/20, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r. sygn. akt: II SA/Go 37/18, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 stycznia 2015 r. sygn. akt: II SA/Go 878/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 sierpnia 2018 r. sygn. akt: IV SA/Gl 523/18). Ponadto nadmienić należy, iż w myśl art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej rada gminy w drodze uchwały określa zasady zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2 tego art. będących w zakresie zadań własnych. Świadczenia te jednak obejmują wydatki na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe. Z zakresu tych świadczeń ustawodawca wyłączył pokrycie kosztów pogrzebu, przenosząc regulację tej materii do art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, który nie upoważnia Rady Miejskiej do rozstrzygania o kwestii zwrotu wydatków za sprawianie pogrzebu.

Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, iż wydanie rozstrzygnięcia we wskazanym na wstępie zakresie jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski