



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 listopada 2018 r.

Poz. 9052

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.593.2018.8 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 w zakresie wyrazów „oraz zasady zwrotu kosztów poniesionych przez Gminę Miejska Górka, związanych ze sprawieniem pogrzebu”, § 8, § 10 w zakresie wyrazów „w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” oraz w tytule w zakresie wyrazów „oraz określenie zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu” uchwały nr XXXVII/204/18 Rady Miejskiej w Miejskiej Górze z dnia 16 października 2018 roku w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu osobom zmarłym oraz określenie zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXXVII/204/18 z dnia 16 października 2018 roku Rada Miejska w Miejskiej Górze określiła sposób sprawienia pogrzebu osobom zmarłym oraz ustaliła zasady zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 19 października 2018 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) – zwanej dalej „u.s.g.”, art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 w zw. z art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.) – zwanej dalej „u.p.s.” oraz art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 912 ze zm.).

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/098, CBOSA). W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego mogą być stanowione li tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ograniczenie powyższe oznacza, że uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego musi wynikać wprost z przepisów ustawy i musi określać przynajmniej przedmiot regulacji i jej zakres.

W myśl art. 10 ust. 3 ww. ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych zwłoki niepochowane przez podmioty, o których mowa w art. 10 ust. 1 tej ustawy, albo nieprzekazane

uczelnii 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. Jednocześnie powyższy obowiązek pochowania zwłok, nie wyklucza żądania zwrotu kosztów na podstawie innych ustaw (art. 10 ust. 4 ww. ustawy).

Stosownie natomiast do art. 44 u.p.s. sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. W ocenie organu nadzoru upoważnienie powyższe obejmuje jedynie umocowanie do określenia sposobu sprawienia pogrzebu. Kwestia dotycząca zwrotu wydatków poniesionych przez gminę na sprawienie pogrzebu została bowiem wyczerpująco uregulowana w art. 96 ust. 3 u.p.s., który określa z jakich źródeł, gmina organizująca pogrzeb, może uzyskać zwrot wydanych na ten cel środków. Przepis art. 96 ust. 3 u.p.s. stanowiący, iż w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy, ma charakter bezwzględnie wiążący, co oznacza, że rada gminy w nie jest uprawniona do określania sposobu dochodzenia zwrotu kosztów sprawionego pogrzebu. W konsekwencji uznać należy, że rada gminy nie ma ustawowego upoważnienia do regulowania kwestii związanych ze zwrotem kosztów pogrzebu w uchwale (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 sierpnia 2018 roku, IV SA/GL 523/18, CBOSA). Tym samym zawarte w § 8 przedmiotowej uchwały zasady zwrotu wydatków poniesionych na sprawienie pogrzebu w sposób istotny naruszają prawo i są sprzeczne z art. 44 i art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

Podnieść należy, że w myśl przepisu art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm.) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy, w tym statut gminy, statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów, obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu rady gminy, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa zaś ustawa. W konsekwencji tylko uchwały organów samorządu terytorialnego, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne, powszechnie obowiązujące, mogą być traktowane jako akty prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność natomiast normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza zaś prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych. W ocenie organu nadzoru powyższego charakteru nie posiadają normy uchwały nr XXXVII/204/18 Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie z dnia 16 października 2018 roku w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu osobom zmarłym oraz określenie zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu. Uchwała skierowana jest bowiem wyłącznie do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt, a przepisy w nim zawarte oddziałują na sferę działania tego podmiotu, tj. Ośrodka Pomocy Społecznej w Miejskiej Górcie. Uchwała ta jest więc wyłącznie aktem prawa wewnętrznego.

Wskazane w podstawie prawnej uchwały regulacje także nie pozwalają na przyjęcie, że można uznać ją za akt prawa miejscowego. Ani przepisy ustawy o samorządzie gminnym, które mają charakter ustrojowy, ani art. 44 u.p.s. który ma charakter materialnoprawny nie mogą stanowić podstawy prawnej (upoważnienia ustawowego) aktu prawa miejscowego. Powyższe stanowisko jest już zresztą ugruntowane w orzecznictwie (por. wyroki NSA z dnia 30 czerwca 2016 roku, I OSK 258/16 i I OSK 571/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2017 roku, IV SA/Gl 319/17, CBOSA). Skoro uchwała nr XXXVII/204/18 Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie z dnia 16 października 2018 roku nie jest aktem prawa miejscowego, to na gruncie obowiązujących przepisów prawa brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W konsekwencji § 10 przedmiotowej uchwały w zakresie wyrazów „w *Dzienniku*

Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” nie ma umocowania prawnego, a zapis ten w sposób istotny narusza prawo i jest sprzeczny z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann