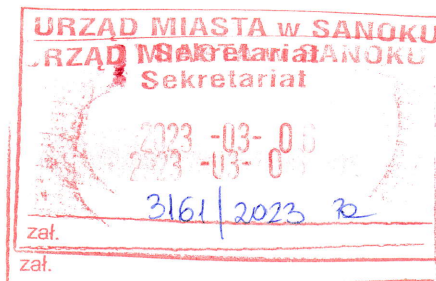


ala
Skowron



BS / BKH
06.03.2023

WOJEWODA PODKARPACKI
35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

P-II.4131.2.38.2023



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023r. poz.40)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXXIII/662/23 Rady Miasta Sanoka z dnia 26 stycznia 2023r. w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Miasta Sanoka

UZASADNIENIE

W dniu 26 stycznia 2023r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr LXXIII/662/23 w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Miasta Sanoka. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lutego 2023r.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LXXIII/662/23 z dnia 26 stycznia 2023r. Rady Miasta Sanoka została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W podstawie prawnej badanej uchwały zostały powołane przepisy art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023r. poz.40) , art. 17 ust.1 pkt 15, art. 44 i art. 96 ust.4 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021r. poz. 2268 z późn.zm.) oraz art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020r. poz. 1947 z późn.zm).

I tak, zgodnie z przepisem art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych (niż określone w ustawie) sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przepis art. 17 ust.1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym. Stosownie do art.44 tej ustawy sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. W myśl natomiast art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych. Z kolei przepis art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych stanowi, że 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.

Oceniając legalność podjętej uchwały w pierwszej kolejności należy wskazać, że rada gminy podejmując uchwałę w oparciu o przepisy art. 44 ustawy o pomocy społecznej i art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych jest władna wyłącznie do określenia sposobu sprawienia pogrzebu. Nie jest natomiast uprawniona do określenia kręgu osób, którym przysługuje prawo pochówku przez gminę i regulowania przypadków, kiedy gmina zobowiązana jest do sprawienia pogrzebu. (§1 uchwały). Kwestia ta została bowiem uregulowana wyczerpująco w przytoczonym wyżej art. 10 ust. 3 ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5.04.2018r. sygn. akt: II SA/Go 95/18).

Zwrócenia uwagi wymaga następnie, że powołany w podstawie prawnej badanej uchwały przepis art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera upoważnienia do określenia zasad ponoszenia i finansowania wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu, co jest przedmiotem regulacji w § 4 badanej uchwały. Przepis art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej upoważnia wyłącznie radę gminy do określenia w drodze uchwały zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej, o których mowa jest w art. 96 ust. 2, będących w zakresie zadań własnych gminy. Nie należą do nich jednakże wydatki poniesione przez gminę na pokrycie kosztów pogrzebu. Art. 96 ust.2 stanowi bowiem, że wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 listopada 2021r. sygn. akt: II SA/Ol 569/21 stwierdzono, że zasady zwrotu wydatków gminy na pokrycie kosztów pogrzebu określa przepis o charakterze *lex specialis* w stosunku do art. 96 ust. 4, to jest art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy. W przywołanym wyroku zajęto stanowisko, iż cyt.: „Zgodzić się także należy z zarzutem Wojewody, że § (...) uchwały, przewidujący, że wydatki poniesione za sprawienie pogrzebu, co do których nie ma możliwości uzyskania ich zwrotu, pokrywa się ze środków przeznaczonych na zadania własne z pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym, pozostające w dyspozycji Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w (...), został ustanowiony z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 44 u.p.s. i art. 10 ust. 3 u.c.c.z. Niewątpliwie, ww. przepisy nie upoważniają organu gminy do określania w uchwale podejmowanej w przedmiocie sposobu sprawienia pogrzebu kwestii kosztów sprawienia pogrzebu.” Przepis ten nie uprawnia także do określenia źródeł finansowania kosztów pogrzebu, o czym mowa w § 4 badanej uchwały.

Wobec powyższego należy zakwestionować jako całkowicie nieuprawnione zawarte w §4 uchwały postanowienia regulujące kwestię zasad ponoszenia i finansowania kosztów sprawienia pogrzebu.


Ponadto, nadanie badanej uchwale waloru aktu prawa miejscowego nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019r. poz.1461), który zawiera katalog ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawnych. Kwestionowana uchwała nie jest żadnym z tych aktów prawnych. W szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego. Postanowienia uchwały w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu kierowane są do jednostki organizacyjnej gminy właściwej do realizacji zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej. Publikacji tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego. Powyższe stanowisko potwierdzają również wyroki sądów administracyjnych (por. Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 8.03.2018r., sygn. akt: II SA/Go 77/18, wyroki WSA w Gliwicach z dnia 13 stycznia 2015 r. sygn. akt IV SA/GI 806/14, z dnia 26 marca 2015 r. sygn. akt IV SA/GI 737/14). W przedmiotowych wyrokach stwierdzono jednoznacznie, że uchwały w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu przez gminę nie są aktami prawa miejscowego i nie podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym.

Należy podnieść, że uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Uchwała rady gminy może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany ani rozszerzająco, ani zawężająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego. W doktrynie i orzecznictwie sądowym utrwalone jest stanowisko, że podjęcie uchwały bądź zarządzenia bez podstawy prawnej stanowi istotne naruszenie prawa. O istotnym naruszeniu prawa można bowiem mówić zarówno wtedy, gdy treść aktu prawnego jest sprzeczna z nakazami lub zakazami zawartymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jak i wtedy, gdy przepisy prawa nie stwarzają możliwości podjęcia uchwały lub zarządzenia o określonej treści. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. sygn. akt: I SA/Wr 1798/99 stwierdzono, iż „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”

Natomiast z treści art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta
2. Przewodniczący Rady Miasta