



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.28.2020.19

Poznań, dnia 6 lutego 2020 r.

Urząd Gminy
w Miłosławiu

10. 02. 2020

976/20

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 3 ust. 3, § 4 ust. 4-6, § 5 i § 7 w zakresie wyrazów „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XIX/141/19 Rady Miejskiej w Miłosławiu z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie: zasad sprawienia pogrzebu przez Gminę Miłosław – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XIX/141/19 Rady Miejskiej w Miłosławiu z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie: zasad sprawienia pogrzebu przez Gminę Miłosław, zwana dalej „uchwałą” została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) w związku z art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 44 oraz art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 stycznia 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał. W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mogą być stanowione 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.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1473) określa podmioty, którym przysługuje prawo chowania zmarłego, a także konkretne obowiązki w tym zakresie ciążące na określonego rodzaju podmiotach publicznych. W myśl art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych: „Prawo pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej, a mianowicie: 1) pozostały małżonek(ka); 2) krewni zstępni; 3) krewni wstępní; 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 zobowiążą”. Na podstawie art. 10 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy: „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.” W myśl art.10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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. Powyższy obowiązek pochowania zwłok, nie wyklucza żądania zwrotu kosztów na podstawie innych ustaw (art. 10 ust. 4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Stosownie natomiast do art. 44 ustawy o pomocy społecznej 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 ustawy o pomocy społecznej, który określa z jakich źródeł, gmina organizująca pogrzeb, może uzyskać zwrot wydanych na ten cel środków ("W przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy."). Przepis ten ma charakter bezwzględnie wiążący, co oznacza, że rada gminy 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 r. sygn. akt IV SA/GL 523/18). Tym samym zawarte w § 3 ust. 3, § 4 ust. 4 - 6 i § 5 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. Regulacja art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wskazuje jednak, że z zakresu tych świadczeń ustawodawca wyłączył pokrycie kosztów pogrzebu, przenosząc regulację tej materii do art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, a ten nie upoważnia rady gminy do rozstrzygania o kwestiach zwrotu wydatków za sprawienie pogrzebu.

Podnieść także należy, że w myśl przepisu 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 ze zm.) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych, statuty związków metropolitalnych, akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy, porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa, obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy, rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego, statut urzędu wojewódzkiego oraz 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, natomiast nie w jednej konkretnej sytuacji. Powszechnie obowiązujące 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 ocenianej uchwały. 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Miłosławiu. 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 ustawy o pomocy społecznej, który ma charakter materialnoprawny nie mogą stanowić podstawy prawnej (upoważnienia ustawowego) aktu prawa miejscowego. Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie (por. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2016 roku sygn. akt I OSK 258/16). Skoro uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, to na gruncie obowiązujących przepisów prawa, brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W konsekwencji § 7 przedmiotowej uchwały w zakresie wyrazów „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” nie ma umocowania prawnego, a zapis ten w sposób istotny narusza prawo i jest sprzeczny z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany
elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Miłosławiu
Burmistrz Gminy Miłosław

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117