



URZĄD GMINY MIŁKOWICE

Wpłynęła dnia 2013-11-08

L. dz. 6366

Wrocław, dnia 6 listopada 2013 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.84.40.2013.MS1

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XL/239/2013 Rady Gminy Miłkowice z 27 września 2013 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawiania pogrzebu na koszt Gminy Miłkowice w części, tj.:

- §1 ust. 1 we fragmencie: „(...) osoby bezdomnej, samotnej oraz osoby w rodzinie na którą nie przysługuje zasiłek pogrzebowy z ubezpieczenia społecznego.”;
- §1 ust. 2 w brzmieniu: „O sprawienie pogrzebu przez Gminę Miłkowice może ubiegać się osoba zobowiązana do pochówku, pozostająca w trudnej sytuacji materialnej i równocześnie nie mająca uprawnień ani możliwości ubiegania się o zasiłek pogrzebowy, na podstawie odrębnych przepisów.”
- §1 ust. 3 we fragmencie: „(...) i stwierdzeniu okoliczności o których mowa w pkt 2.”;
- §1 ust. 4 o treści: „Sprawienie pogrzebu jest świadczeniem z pomocy społecznej nie wymagającym wydania decyzji administracyjnej.”

Uzasadnienie

Rada Gminy Miłkowice, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 44, art. 96 ust. 1, 3 i 4 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) w zw. z art. 10 ust. 3 i 4 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011r., nr 118, poz. 687, ze zm.) podjęła na sesji 27 września 2013 r. Uchwałę Nr XL/239/2013. w sprawie ustalenia sposobu sprawiania pogrzebu na koszt Gminy Miłkowice (dalej: **Uchwała**).

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 października 2013 r.

W ramach badania legalności Uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że postanowienia §1 ust. 1 we wskazanej części, §1 ust. 2 oraz §1 ust. 3 w zacytowanej części w istotny sposób naruszają postanowienia przepisów art. 17 ust. 1 pkt 15 w zw. z art. 44 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Z przywołanych regulacji wynika przede wszystkim, że Ustawodawca wskazał jako jedno z obligatoryjnych zadań własnych gminy sprawianie pogrzebu w tym osobom bezdomnym. Rodzi to obowiązek pochowania zwłok w przypadku gdy osoby do tego zobowiązane w pierwszej kolejności nie wykonały tej czynności. Zobligowaną jest gmina, na obszarze której miał miejsce zgon.

Osobami, które w pierwszej kolejności powinny pochować zwłoki są: małżonek, krewni zstępni, wstępni, krewni boczni do 4 stopnia pokrewieństwa oraz powinnowaci w linii prostej do 1 stopnia. Ponadto z ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, wynika możliwość przekazania zwłok publicznej uczelni medycznej albo publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych. Przewidziano również, że zobowiązanymi do pochówku są zakłady karne lub areszty śledcze w odniesieniu do zmarłych osób pozbawionych wolności. Reasumując, obowiązek gminy materializuje się w przypadku gdy brakuje podmiotów zobligowanych do pochowania zwłok a zgon miał miejsce na jej obszarze.

Nakładając na gminę obowiązki związane z pochówkiem osób zmarłych, Prawodawca w przepisie art. 44 ustawy o pomocy społecznej wyposażył organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego w kompetencję określenia sposobu sprawienia pogrzebu zgodnie z wyznaniem zmarłego. Takie scedowanie kompetencji prawodawczych uzasadnia się tym, że jest to materia nie objęta regulacją o charakterze powszechnie obowiązującym i ma na celu ukształtowanie stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego ten akt wykonawczy jest skierowany.

W postanowieniach Uchwały, do których odnosi się niniejsze Rozstrzygnięcie, Rada Gminy Miłkowice wprowadziła wbrew regulacjom ustawowym, katalog osób, w odniesieniu do których będzie miało miejsce sprawienie pogrzebu. Rada Gminy przyjęła, że sposób sprawienia pogrzebu dotyczy osoby bezdomnej, samotnej oraz osoby w rodzinie, na którą nie przysługuje zasiłek pogrzebowy z ubezpieczenia społecznego. Ponadto wskazała, że o sprawienie przez Gminę Miłkowice pogrzebu może się ubiegać osoba zobowiązana do pochówku, pozostająca w trudnej sytuacji materialnej i równocześnie nie mająca uprawnień ani możliwości ubiegania się o zasiłek pogrzebowy na podstawie odrębnych regulacji. W ocenie Organu Nadzoru Rada Gminy Miłkowice dokonała ustalenia kręgu osób zmarłych, których zwłoki Gmina Miłkowice jest zobowiązana pochować. Narusza to w sposób istotny art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, wkraczając bez upoważnienia w materię, uregulowaną już przez ten przepis ustawowy. Dodatkowo literalna analiza przepisu art. 44 ustawy o pomocy społecznej prowadzi do wniosku, że rada gminy została ustawowo upoważniona tylko do ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu. Z przywołanej regulacji nie wynika aby była jednocześnie umocowana do uregulowania innych kwestii, w tym m.in. kręgu osób zmarłych, w odniesieniu do których zostanie przeprowadzony obrzęd pochówku. Jak wskazano w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: *„(...) każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, nawet jeżeli służyłoby to wykonaniu ustawy, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.”* (IV SA/Wr 301/07, LEX nr 438889).

W świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy w Miłkowicach, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Pociąga to za sobą konsekwencję w postaci ścisłego i literalnego interpretowania norm kompetencyjnych. Ponadto obowiązuje zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz

wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Ważną w tym zakresie myśl wyrażono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 Konstytucji, należy przyjąć, że Konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy - wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy - przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych.*”

Reasumując, należy stwierdzić, że każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 kwietnia 2000 r.: „*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.*” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Z uwagi na powyższe postanowienia §1 ust. 1 w oznaczonej części oraz §1 ust. 2 Uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 17 ust. 1 pkt 15 w zw. z art. 44 ust. o pomocy społecznej oraz art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Rodzi to skutek w postaci stwierdzenia ich niezgodności z przepisami prawa. Z kolei nieważność postanowienia §1 ust. 3 we fragmencie: „*(...) i stwierdzeniu okoliczności o których mowa w pkt 2.*” jest naturalną konsekwencją nieważności §1 ust. 2 Uchwały. Ponadto oznaczenie postanowienia, do którego odwołuje się § 1 ust. 3 jest sprzeczne z regulacją Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908). W Załączniku do tego aktu wskazano jakie jednostki redakcyjne stosuje się w aktach o charakterze wewnętrznym. Na podstawie §124 w zw. z §141 Załącznika podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf, który dzieli się na ustępy, które mogą z kolei się dzielić na punkty. Punkty dzielą się na litery a te z kolei na tiret. W Uchwale błędnie wskazano w §1 ust. 3 odwołanie do pkt 2 przedmiotowej jednostki redakcyjnej. Prawidłowo powinno być użyte określenie „ustęp”.

Znamiona naruszenia prawa o charakterze istotnym, zawiera również postanowienie §1 ust. 4, zgodnie z którym: „*Sprawienie pogrzebu jest świadczeniem z pomocy społecznej nie wymagającym wydania decyzji administracyjnej.*” Legalność tego postanowienia należy ocenić w świetle przepisów ustawy o pomocy społecznej. Ustawodawca zakwalifikował sprawienie pogrzebu jako świadczenie niepieniężne z pomocy społecznej (art. 36 ust. 2 lit. f ustawy o pomocy społecznej). W art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej Normodawca wyraził, że co do zasady przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, jednocześnie w kolejnym ustępie wskazał na odstępstwa od tej

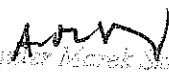
zasady. Stosownie do postanowienia art. 106 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, a także przyznanie biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. W tym zamkniętym katalogu brakuje świadczenia w postaci sprawienia pogrzebu. Ponadto żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do zajmowania stanowiska w tym przedmiocie. W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy Miłkowice przekroczyła upoważnienie ustawowe gdyż wypowiedziała się w materii w zakresie której nie była umocowana. Wskazane postanowienie §1 ust. 4 Uchwały zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 44 oraz art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Zważywszy na powyższe, stwierdzenie nieważności Uchwały w oznaczonej części jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWÓDZA DOLNOŚLĄSKI


Aleksander Marek Skonup