

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.175.2015.AHor**

**z dnia 2 grudnia 2015 r.**

**Rada Gminy Bledzew**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XVI/79/15 Rady Gminy Bledzew z dnia 28 października 2015 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Bledzew oraz określenia zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 października 2015 r. Rada Gminy Bledzew podjęła Uchwałę Nr XVI/79/15 w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Bledzew oraz określenia zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2015 r.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił przede wszystkim przepis art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz., 163 ze zm.), zgodnie z którym „Sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego”. Jak wynika bowiem z art. 17 ust. 1 pkt 15 ww. ustawy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym. Stosownie zaś do art. 10 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 ze zm.): Prawo pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej, a mianowicie: 1) pozostały małżonek(ka); 2) krewni zstępni; 3) krewni wstępni; 4) krewni boczni do 4 stopnia pokrewieństwa; 5) powinowaci w linii prostej do 1 stopnia. (...) Prawo pochowania zwłok przysługuje również osobom, które do tego dobrowolnie się zobowiążą (ust. 1); Zwłoki niepochowane przez podmioty wymienione w ust. 1 mogą być przekazane do celów naukowych publicznej uczelni medycznej lub publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych. Decyzję w sprawie przekazania zwłok do celów naukowych wydaje, na wniosek uczelni, właściwy starosta. (ust. 2); Zwłoki niepochowane przez podmioty, o których mowa w ust. 1, albo nieprzekazane publicznej uczelni medycznej albo publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych 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 (ust. 3).

W pierwszej kolejności należy rozważyć charakter prawny przedmiotowej uchwały. W § 14 badanej uchwały Rada postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”. Określenie takiego terminu oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosownie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Bledzew oraz określenia zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego (takie też stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 maja 2008 r., sygn. III SA/Wr 134/08 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Go 878/14). Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania jednostki organizacyjnej gminy – Ośrodka Pomocy Społecznej w Bledzewie – przy sprawowaniu pogrzebów. Zdaniem organu nadzoru akt ten nie zawiera

norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonymu kręgowi odbiorców, nie korzysta zatem z przymiotu aktu prawa miejscowego. Rada Gminy Bledzew formułując przepis o wejściu w życie badanej uchwały naruszyła więc art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484). Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ww. ustawy „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Natomiast w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (art. 13 pkt 2 ustawy).

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny badanej uchwały. W § 2 uchwały Rada Gminy Bledzew postanowiła, że "Zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym w zakresie sprawienia pogrzebu realizuje Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bledzewie, zwany dalej Ośrodkiem". Jak już wskazano wyżej zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu. Natomiast stosownie do art. 110 ust. 1 tej ustawy "Zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne - ośrodki pomocy społecznej". W związku z tym wyjaśnić należy, że ustawodawca w ustawie o pomocy społecznej przesądził o tym, iż sprawami związanymi z organizacją pogrzebów w gminie zajmuje się ośrodek pomocy społecznej jako jej jednostka organizacyjna. Rada gminy nie jest więc uprawniona do wskazywania podmiotu zobowiązanego do sprawiania pogrzebów. Katalog zadań wykonywanych przez ośrodek pomocy społecznej powinien wynikać z jego statutu i tam powinien znaleźć się zapis, że ośrodek zajmuje się m.in. sprawianiem pogrzebów.

Organ nadzoru wskazuje również, że niezgodny z prawem jest przepis § 3 ust. 2, zgodnie z którym decyzję w sprawie sprawienia pogrzebu przez Gminę podejmuje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bledzewie. W ocenie organu nadzoru postanawiając o powyższym Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe. W zakresie upoważnienia do ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu oraz określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej nie mieści się wskazanie kto wydaje decyzję w tej sprawie.

Istotnie narusza prawo również § 8 przedmiotowej uchwały, w którym Rada postanowiła, że: Gmina dokonuje zapłaty lub zwrotu kosztów sprawienia pogrzebu na podstawie: 1) wniosku i imiennych rachunków przedstawionych przez osoby uprawnione, które dokonały pochówku; 2) rachunku lub faktury wystawionej przez podmiot, któremu zostały zlecone czynności pogrzebowe, po uprzednim ich wykonaniu; 3) dowodu wpłaty lub pokwitowania za usługę duszpasterską (ust. 1); Z pisemnym wnioskiem o sprawienie pogrzebu przez Gminę może wystąpić osoba uprawniona do dokonania pochówku, w sytuacji gdy brak jest podstaw do ubiegania się o uzyskanie świadczenia związanego ze śmiercią lub pogrzebem na podstawie odrębnych przepisów (ust. 2); Do wniosku o sprawienie pogrzebu dołącza się niezbędne dokumenty, w szczególności: 1) dokument tożsamości wnioskodawcy (do wglądu); 2) odpis skrócony aktu zgonu; 3) zaświadczenie dotyczące braku uprawnień zmarłego oraz członków jego rodziny do zasiłku pogrzebowego z ZUS (ust. 3). Zdaniem organu nadzoru przepis ten został uchwalony bez podstawy prawnej i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 44 ustawy o pomocy społecznej. Poza tym w istotny sposób narusza regulację przywołanego wyżej art. 10 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Sprawienie pogrzebu jest jednym ze świadczeń niepieniężnych pomocy społecznej, a obowiązek organizacji pochówku, w tym osób bezdomnych, jest zadaniem własnym gminy. Realizacja tego zadania następuje jednak dopiero w sytuacji gdy z prawa do pochowania zmarłego nie skorzystają krewni, małżonek ani powinowaci czy też inne osoby, które dobrowolnie zobowiązały się do dokonania pochówku. Obowiązek ten aktualizuje się więc tylko w sytuacji gdy zwłoki nie zostaną pochowane przez osoby uprawnione. Jak słusznie wskazała Iwona Sierpowska w: Komentarz do art.44 ustawy o pomocy społecznej, system LEX, „Postanowienia ustawy dotyczące obowiązku organizacji pogrzebu przez gminę należy interpretować zgodnie z zasadami i celami pomocy społecznej, zwłaszcza z uwzględnieniem zasady subsydiarności. Należy zatem przyjąć, że gmina ma sprawić pogrzeb tylko wtedy, gdy obowiązkowo tego nie może wykonać rodzina”. Żaden przepis ustawy nie daje więc podstaw do wystąpienia przez osobę bliską zmarłego z wnioskiem o organizację pogrzebu przez gminę czy też ośrodek pomocy społecznej. Natomiast w przypadku braku dostatecznych środków na organizację pogrzebu osoba bliska zmarłego może wystąpić na podstawie art. 39 ustawy o pomocy społecznej z wnioskiem o przyznanie zasiłku celowego na pokrycie kosztów pogrzebu. Stosownie do ust. 2 tego artykułu „Zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu”. Czym innym jest jednak przyznanie zasiłku celowego na pokrycie kosztów pogrzebu, a czym innym zorganizowanie samego pogrzebu.

W sposób rażąco naruszają prawo również zapisy § 10 ust. 2, § 11 oraz § 12. W § 10 ust. 2 Rada Gminy Bledzew uchwaliła, iż „Ustala się następujące zasady zwrotu wydatków poniesionych na sprawienie pogrzebu: 1) jeżeli po zmarłym przysługuje zasiłek pogrzebowy z ubezpieczenia społecznego, to udokumentowane wydatki w całości pokrywa się z tego zasiłku; 2) jeżeli po zmarłym nie przysługuje zasiłek pogrzebowy, a zmarły pozostawił

majątek, to udokumentowane wydatki pokrywa się z masy spadkowej, zgodnie z przepisami prawa spadkowego; 3) w przypadku sprawienia pogrzebu osobie bezdomnej, Ośrodek pokrywa koszty pogrzebu, a następnie występuje do gminy właściwej ze względu na ostatnie zameldowanie osoby na pobyt stały (zgodnie z art. 101 ustawy o pomocy społecznej) o zwrot udokumentowanych wydatków poniesionych na sprawienie pogrzebu; 4) w przypadku sprawienia pogrzebu osobie bez ustalonej tożsamości lub osobie samotnej nie posiadającej żadnego majątku ani dochodów, wydatki w całości pokrywa Gmina. Natomiast w myśl § 11 „Zwrotu wydatków, o których mowa w § 6 ust. 1, dokonują spadkobiercy zmarłego, zgodnie z przepisami prawa spadkowego”. Zdaniem organu nadzoru regulacja to w sposób rażący narusza art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym „W przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy”. Z przepisu tego wynika wprost, iż gmina organizująca pogrzeb ma prawo do pokrycia jego kosztów z zasiłku pogrzebowego, a jeżeli to świadczenie nie przysługuje - z masy spadkowej zmarłego. Przepis ten ma charakter bezwzględnie wiążący i rada gminy w żadnym wypadku nie jest uprawniona do dokonania modyfikacji kręgu podmiotów i kolejności dochodzenia zwrotu kosztów pogrzebu. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w przywołanym wyżej wyroku z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Go 878/14, wiążący charakter przepisu art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej oznacza, iż rada gminy w żadnym wypadku nie ma legitymacji do modyfikowania wskazanych regulacji ustawowych i do samodzielnego ustalania kręgu podmiotów od których dochodzić należy zwrotu wydatków poniesionych na organizację pogrzebu, jak też źródeł ich dochodzenia (świadczenia z ubezpieczenia społecznego) oraz kolejności. W tej sytuacji regulacja § 12 dotycząca możliwości odstąpienia przez Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej od żądania zwrotu wydatków poniesionych na sprawienie pogrzebu w całości lub w części jest bezprzedmiotowa.

Również przepis § 9 ust. 2, w którym Rada Gminy postanowiła, że „Łączny koszt pogrzebu nie może być wyższy od kwoty zasiłku pogrzebowego, określonego wg odrębnych przepisów obowiązujących w dniu pogrzebu”, istotnie narusza prawo. Jak już wskazano wyżej sprawienie pogrzebu jest jednym ze świadczeń niepieniężnych pomocy społecznej, a obowiązek organizacji pochówku, w tym osób bezdomnych, jest zadaniem własnym gminy. Jego realizacja następuje jednak dopiero wówczas gdy z prawa do pochowania zmarłego nie skorzystają krewni, małżonek ani powinowaci czy też inne osoby, które dobrowolnie zobowiązały się do dokonania pochówku. Jeśli gmina pokryje koszty pogrzebu to poniesione przez nią wydatki podlegają zwrotowi w pierwszej kolejności z zasiłku pogrzebowego, a w drugiej kolejności, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy, z masy spadkowej. Przepisy te nie dają podstaw do tego, aby lokalny prawodawca mógł ograniczyć wysokość kosztów pogrzebu. Gmina zobowiązana jest bowiem zorganizować pogrzeb, niezależnie od wysokości kosztów jakie będzie musiała na ten cel ponieść.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i  
Kontroli

**Teresa Kaczmarek**