

ZM → do BU

MOPS  
OP



3.12.14

437

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.48.10.2014.JW1

Wrocław, dnia 26 listopada 2014 r.

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

### stwierdzam nieważność

§ 3, § 4 i § 6 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr LI/460/14 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie sprawienia pogrzebu.

### Uzasadnienie

Rada Miejska Karpacza, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 12 listopada 2014 r. uchwałę w sprawie sprawienia pogrzebu (dalej jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 18 listopada 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

- § 3 i § 4 zostały podjęte z istotnym naruszeniem z istotnym naruszeniem art. 44 oraz art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
- § 6 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

1. W kwestionowanych przepisach § 3 i § 4 postanowiono, że: „W przypadku konieczności sprawienia pogrzebu osobie, dla której właściwość miejscowa nie leży po stronie Gminy Karpacz, Ośrodek powinien domagać się od gminy właściwej dla osoby zmarłej zwrotu kosztów poniesionych na ten cel” oraz, że: „Ośrodek dokonuje zwrotu kosztów Gminie, która sprawiła pogrzeb osobie, dla której właściwość miejscowa leży po stronie Gminy Karpacz”.

Regulacje te zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego w art. 44 ustawy o pomocy społecznej. Na podstawie tego przepisu rada gminy jest bowiem władna uregulować jedynie materię sposobu sprawiania przez gminę pogrzebu. Poza zakresem

omawianego upoważnienia pozostają zatem inne kwestie, w tym również problematyka zwrotu kosztów poniesionych przez gminę w związku z pogrzebem. Takie przekroczenie normy kompetencyjnej wymusza stwierdzenie nieważności wyżej cytowanych przepisów.

Zauważyć należy ponadto, że omawiana kwestia została uregulowana w sposób wyczerpujący na poziomie ustawowym. Zgodnie z art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej: „W przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy”. Zasady obowiązujące przy wykładni prawa zobowiązują do przyjęcia, że unormowanie określonej problematyki w ustawie wyklucza – bez wyraźnej podstawy prawnej stanowiącej inaczej – możliwość jej regulowania w aktach niższej rangi. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę również na treść art. 96 ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tymi przepisami rada gminy określa w drodze uchwały zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej będące w zakresie jej zadań własnych, takie jak: usługi, pomoc rzeczowa, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe oraz zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu. Z katalogu tego wyraźnie – poprzez przeniesienie do osobnego ustępu – wyłączono wydatki związane ze sprawianiem przez gminę pogrzebu. Przyjąć należy zatem, że wolą ustawodawcy jest, by kwestia ta nie była przedmiotem uchwały rady gminy. Stanowi to dodatkowy argument wskazujący na konieczność stwierdzenia nieważności omawianych regulacji uchwały.

2. W § 6 uchwały zamieszczono klauzulę wejścia w życie aktu, zgodnie z którą: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”. Tymczasem, zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
  - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
  - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;

- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

Przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bowiem nie mieści się w wyżej wymienionym, ustawowym katalogu. W szczególności nie jest ona aktem prawa miejscowego. Aktami prawa miejscowego są te spośród aktów stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące.

„Akty prawa miejscowego cechuje to, że mają moc obowiązującą w stosunku do określonych ogólnie kategorii podmiotów, bez względu na więź prawną i organizacyjną łączącą ich z prawodawcą [...]. Są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Powszechność obowiązywania aktów prawa miejscowego [będąca ich immanentną cechą] ma [...] charakter podmiotowy” (D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 3 s. 84).

W uchwale rady gminy wydanej w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu brakuje norm mających cechę powszechności obowiązywania. Kwestionowana uchwała także nie zawiera takich przepisów. Żadna z zawartych w jej przepisach norm nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną. Nie kształtuje również sytuacji prawnej podmiotów korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej. „Nie można uznać, że osobą ubiegającą się o świadczenie jest zmarły, ponieważ nie posiada on zdolności prawnej i nie może być stroną postępowania administracyjnego [...]. Zmarłemu nie przysługują żadne roszczenia wobec innych podmiotów” (I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, ABC 2009, LEX nr 49737).

Z tego względu § 6 uchwały, uzależniający wejście w życie aktu od jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, w sposób istotny narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Tożsame stanowisko dotyczące charakteru uchwały w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu zajął sąd administracyjny, stwierdzając, po pierwsze, że ani art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym mający charakter ustrojowoprawny, ani art. 44 ustawy o pomocy społecznej mający charakter materialnoprawny nie mogą stanowić wyłącznej podstawy prawnej (upoważnienia ustawowego) aktu prawa miejscowego. „Po drugie, publikacja zaskarżonej uchwały nie wynika z przepisów szczególnych, o których jest mowa w art. 13 pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r.” (wyrok WSA z dnia 29 maja 2008 r., III SA/Wr 134/08, LEX nr 506955). Wskazane stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wykazuje również nieadekwatność powołania przez Radę, w podstawie prawnej uchwały, pozostałych przepisów ustawowych (art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

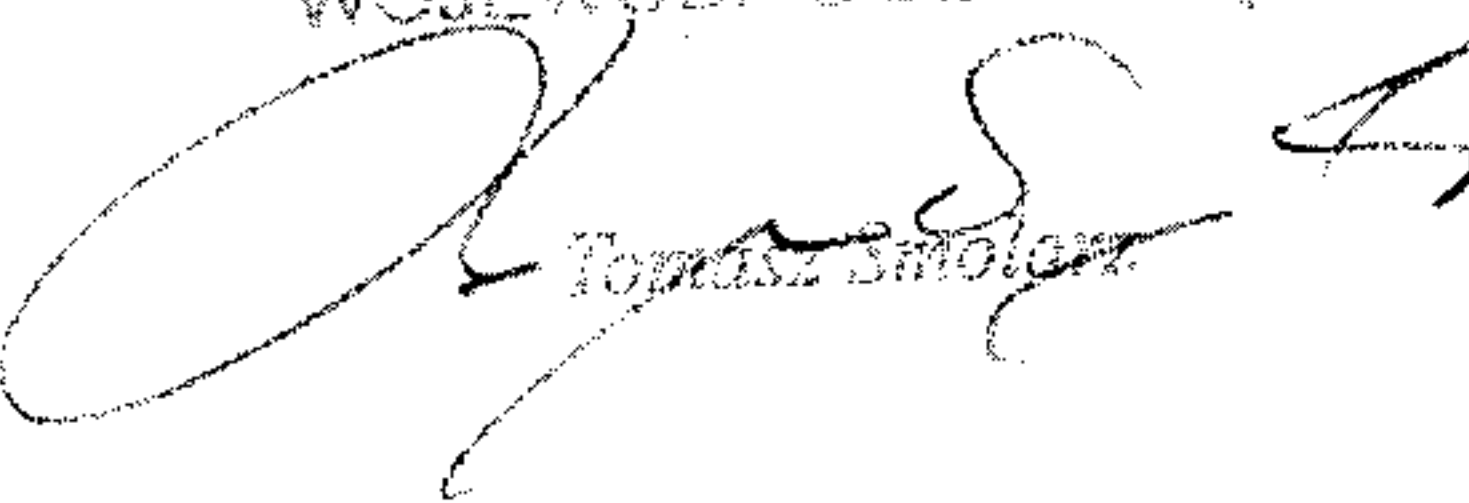
Przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ani nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie przepisu szczególnego. Tym samym przepis uzależniający jej wejście w życie od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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.

Do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
  
Tomasz Smolek

Urząd Miejski  
58-540 Karpacz

**12114.2014.DG**

Wpłynęło dn. 02-12-2014  
Przyjęto przez:  
Mirosława Sypik



04G00BHQS

**UCHWAŁA NR LI/460/14  
RADY MIEJSKIEJ KARPACZA**

z dnia 12 listopada 2014 r.

**w sprawie sprawienia pogrzebu**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, 645 i 1318 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1072) oraz art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182, 509 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 567, 598, 1004 i 1146) uchwala się, co następuje:

**§ 1.** 1. Sprawienie pogrzebu osobom, w tym bezdomnym, dla których właściwość miejscowa określona w ustawie o pomocy społecznej leży po stronie Gminy Karpacz, realizowane jest przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Karpaczu, zwany dalej Ośrodkiem.

2. Ośrodek jest zwolniony z obowiązku sprawienia pogrzebu wówczas, gdy znajdują się osoby lub podmioty, które dobrowolnie zajmą się zorganizowaniem pochówku.

**§ 2.** 1. Ośrodek zleca sprawienie pogrzebu wyspecjalizowanym firmom prowadzącym kompleksowe usługi pogrzebowe.

2. Na usługę pogrzebową składa się w szczególności:

- 1) przygotowanie zwłok do pochówku/kremacji;
- 2) przechowywanie zwłok w chłodni;
- 3) zapewnienie stosownego ubrania i obuwia;
- 4) zakup trumny/urny, krzyża, tabliczki nagrobnej i klepsydr, kwiatów;
- 5) transport do miejsca pochówku;
- 6) dokonanie pochówku;
- 7) opłata cmentarna (zakup miejsca, opłaty komunalne).

3. Wydatki związane z organizacją pogrzebu pokrywane są z budżetu gminy.

**§ 3.** W przypadku konieczności sprawienia pogrzebu osobie, dla której właściwość miejscowa nie leży po stronie Gminy Karpacz, Ośrodek powinien domagać się od gminy właściwej dla osoby zmarłej zwrotu kosztów poniesionych na ten cel.

**§ 4.** Ośrodek dokonuje zwrotu kosztów Gminie, która sprawiła pogrzeb osobie, dla której właściwość miejscowa leży po stronie Gminy Karpacz.

**§ 5.** Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Karpacza.

**§ 6.** Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Przewodniczący Rady  
Miejskiej

**Irena Seweryn**

## UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...) 15) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.”. Z treści art. 40 ust. 1 cyt. ustawy wynika, że „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.”, natomiast z art. 41 ust. 1 wynika, że „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.”.

Z kolei z treści artykułu 44 ustawy o pomocy społecznej wynika, że „Sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego.”.

Sprawienie pogrzebu jest jednym ze świadczeń niepieniężnych pomocy społecznej. Obowiązek organizacji pochówku, w tym osób bezdomnych, jest zadaniem własnym gminy (art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej). Realizuje ona ten obowiązek, jeżeli z prawa do pochowania zmarłego nie korzystają krewni, małżonek ani powinowaci. Pogrzeb powinien się odbyć zgodnie z wyznaniem zmarłego. Gminie przysługuje zwrot kosztów pogrzebu z zasiłku pogrzebowego, a jeżeli zasiłek ten się nie należy - z masy spadkowej. Gmina ma sprawić pogrzeb tylko wtedy, gdy obowiązkowi tego nie może wykonać rodzina.