



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 3, § 4 we fragmencie „i potwierdzeniu okoliczności o których mowa w § 3”, § 7 ust. 4 i § 9 uchwały Rady Miejskiej w Głuszycy Nr XXIX/140/2012 z dnia 27 września 2012 r. w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebu na koszt Gminy Głuszyca i określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głuszycy na sesji w dniu 27 września 2012 r. podjęła m.in. uchwałę Nr XXIX/140/2012 w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebu na koszt Gminy Głuszyca i określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 października 2012 r.

W toku badania legalności uchwały XXIX/140/2012 Rady Miejskiej w Głuszycy, organ nadzoru stwierdził, iż: § 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687 ze zm), § 7 ust. 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm) zaś § 9 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm).

W § 3 Rada Miejska postanowiła: „O sprawienie pogrzebu przez Ośrodek może ubiegać się osoba uprawniona do sprawienia pogrzebu, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych pozostająca w trudnej sytuacji materialnej i jednocześnie nie mająca uprawnień do ubiegania się o uzyskanie świadczenia związanego ze śmiercią lub pogrzebem na podstawie odrębnych przepisów.”

Podjmując przedmiotową uchwałę Rada działała m.in. na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym: *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.*

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 wstępni;*
- 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.

Brzmienie cytowanych przepisów jest jednoznaczne; w przypadku gdy podmioty wskazane art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie pochowają zmarłego zobowiązana do tego jest właściwa gmina. Potwierdza to także art. 17 ust. 1 pkt. 15 ustawy o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm), gdzie ustawodawca uznał, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu. Dodatkowo należy podkreślić, że zgodnie z wolą ustawodawcy podmioty wskazane w art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w przeciwieństwie do sytuacji o przewidzianej art. 10 ust. 3 ustawy, mają prawo a nie obowiązek do pochowania zwłok.

Rada Miejska w Głuszycy nakładając na osoby, które nie mogą z przyczyn trudnej sytuacji materialnej samodzielnie pochować zwłok, obowiązek ubiegania się o sprawienie pogrzebu przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Głuszycy, który zgodnie § 2 uchwały realizuje w tym zakresie zadanie własne Gminy Głuszycy, niewątpliwie zmodyfikowała przepisy ustawowe. Szczególnie niedopuszczalne w ocenie organu nadzoru jest określenie warunków które muszą być spełnione, aby Ośrodek sprawił pogrzeb, skoro jak wyżej wykazano pochowanie zwłok należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Ponieważ część § 4 uchwały zawiera odniesienie do § 3 uchwały celowe jest stwierdzenie nieważności także tego fragmentu uchwały.

W § 7 ust. 4 Rada Miejska postanowiła: „Nie jest możliwe dokonanie zwrotu kosztów pogrzebu o których mowa w pkt. 2 osobom, które dokonały dobrowolnie pochówku osoby zmarłej bez wcześniejszej zgody (zlecenia) na dokonanie pochówku wydawanej przez Ośrodek, a faktury za usługę są wystawione imiennie na osobę faktycznie dokonującą pochówku”.

Zdaniem Wojewody ten fragment uchwały został podjęty przez Radę Miejską bez upoważnienia ustawowego. Norma kompetencyjna zawarta w art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j.: Dz.U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.) przyznaje radzie gminy kompetencje do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia sposobu sprawiania pogrzebu przez Gminę. Kwestia możliwości zwrotu kosztów pogrzebu sprawionego przez podmiot inny niż gmina (osobę fizyczną lub prawną) niewątpliwie nie jest tożsama z sprawianiem pogrzebu przez Gminę.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Głuszycy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje

się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

W § 9 uchwały Rada Miejska postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Tymczasem zgodnie z treścią 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 niespolonej;
- 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 niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, 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”.

W opinii Organu Nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bowiem nie mieści się ona w katalogu aktów prawnych wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała ta nie jest także aktem prawa miejscowego, ponieważ nie ustanawia ona przepisów powszechnie obowiązujących. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji „organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów”.

W ocenie Organu Nadzoru charakter uchwały nie uprawnia do stwierdzenia, iż mamy w tym przypadku do czynienia z aktem prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie)

oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (*P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80*). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Z treści uchwały jednoznacznie wynika, że normy prawne w niej zawarte, nie są skierowane "na zewnątrz" do mieszkańców lub innych podmiotów w gminie, a jedynie do "wewnątrz". W związku z powyższym uchwała Rady Miejskiej w Głuszycy posiada charakter wewnętrzny, nie zawiera bowiem norm podlegających wielokrotnemu zastosowaniu przez nieoznaczony imiennie krąg podmiotów (brak abstrakcyjnego i generalnego charakteru norm w niej zawartych) czyli norm adresowanych do każdego, w określonym stanie hipotetycznym. Tożsame stanowisko dotyczące charakteru uchwały w sprawie zasad sprawiania pogrzebu zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 134/08.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 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
A.N.K.
Aleksander Marek Skorupa