



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.907.2020

Katowice, dnia 28 października 2020 r.

Rada Gminy Porąbka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/185/2020 Rady Gminy Porąbka z dnia 24 września 2020 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu w części: § 1 ust. 6 pkt 4-7 i 9, jako niezgodnej z art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Gminy Porąbka przyjęła uchwałę Nr XX/185/2020 w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu.

Przepisem § 1 ust. 6 uchwały Rada Gminy przewidziała, że: *Sprawienie pogrzebu obejmuje niezbędne czynności, które są konieczne do dokonania pochówku, w tym:*

- 1) formalności związane ze zgonem i pogrzebem (uzyskania karty informacyjnej, karty zgonu i aktu zgonu);*
- 2) przygotowanie zwłok do pochówku, w tym mycie i ubranie;*
- 3) zakup trumny wraz z wyposażeniem lub urny;*
- 4) pokrycie kosztów przechowywania zwłok w chłodni, prosektorium lub kaplicy pogrzebowej;*
- 5) pokrycie kosztów kremacji;*
- 6) pokrycie kosztów transportu zwłok do miejsca pochówku;*
- 7) opłacenie miejsca pochówku;*
- 8) wykopanie, zasypianie i uformowanie grobu oraz oznaczenie go znakiem wyznania zmarłego;*
- 9) obsługę pogrzebu;*
- 10) inne czynności wynikające z okoliczności, zgodnie z wyznaniem zmarłego, prawem oraz miejscowymi zwyczajami.*

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 28 września 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że przepis § 1 ust. 6 pkt 4-7 i 9 uchwały jest niezgodny z prawem.

Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym. Natomiast, z treści art. 44 ustawy o pomocy społecznej wynika, iż sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. W art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy

społecznej określono, że zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne - ośrodki pomocy społecznej.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Zgodnie z przepisem art. 44 ustawy o pomocy społecznej sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Tym samym sprawienie pogrzebu, odbywa się z zachowaniem dwóch warunków wynikających bezpośrednio z tego przepisu. Po pierwsze, sprawienie pogrzebu nie może nastąpić inaczej niż tylko w sposób ustalony przez gminę, a po drugie, powinno przebiegać zgodnie z wyznaniem zmarłego. O ile realizacja drugiego elementu nakazu, to jest *„sprawienie pogrzebu zgodnie z wyznaniem zmarłego”* nie wymaga formułowania przez Gminę żadnych aktów prawnych (wystarczy bowiem ustalić przejawianą podczas życia zmarłego przynależność do jednego z Kościołów, związków wyznaniowych lub innych grup wyznaniowych, ewentualnie zbadać, czy zagadnienia grzebania zmarłych danego wyznania nie zostały unormowane w odrębnym akcie normatywnym - w umowie międzynarodowej albo w ustawie), to przy realizacji pierwszego elementu dyspozycji konieczne jest istnienie formalnych reguł gminnych *„ustalających sposób sprawienia pogrzebu”*.

Dla sprecyzowania zakresu obowiązku gminy wynikającego z art. 44 ustawy o pomocy społecznej, niezbędne będzie określenie zakresu pojęciowego terminu w *„ustalony sposób”*. Z uwagi na brak legalnej definicji obu tych pojęć, należy sięgnąć do ich definicji językowej. Słownik języka polskiego, Wydawnictwa Naukowego PWN definiuje „sposób” jako *„określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś, czyjegoś zachowania, to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś”* (Warszawa 2002r.). Pojęcie „ustalony” natomiast jako imiesłów od czasownika „ustalać” będzie rozumiane jako: *„szczegółowo określony, rozstrzygnięty co do ostatecznej formy, przebiegu, postaci; sprecyzowany, oznaczony, zdefiniowany”* (tamże).

Przez ustawowy nakaz ustalenia przez gminę sposobu sprawienia pogrzebu należy zatem rozumieć powinność określenia pewnych ogólnych wytycznych, ewentualnie zespołu zasad, reguł wskazujących na tryb, formę, metodę danego postępowania, w tym przypadku odnoszących się do sprawienia samej czynności pogrzebu, a skierowanych do jednostki organizacyjnej gminy (por. W. Maciejko (w:) W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o pomocy społecznej, Komentarz, LexisNexis, Wydanie 4, Warszawa 2013, tak też S. Nitecki, Komentarz do ustawy o pomocy społecznej, Gaskor, Wrocław 2013). Ustalenie sposobu sprawienia pogrzebu powinno mieć charakter ogólny i przybrać

formę określonych zasad obowiązujących przy organizacji każdego pogrzebu osobom zmarłym, o których mowa w przepisach ustawy o pomocy społecznej przez gminę, wiążących organ pomocy społecznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ustawa o pomocy społecznej nie zawiera definicji "pogrzebu". Przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych operują natomiast pojęciem "pochówku" utożsamianego ze "składaniem zwłok lub szczątków do grobu". Zakładając jednak racjonalność ustawodawcy, nie wydaje się celowe utożsamianie zakresu znaczeniowego obu pojęć. Nie należy więc utożsamiać pogrzebu wyłącznie z aktem złożenia ciała albo szczątków do grobu, ale z przeprowadzeniem zwyczajowo przyjętych, w danej kulturze, obrzędów związanych ze śmiercią i pożegnaniem osoby zmarłej (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt I UZP 5/10, publikowana OSNP 2011/13-14/186).

Uchwała podejmowana w oparciu o art. 44 ustawy o pomocy społecznej powinna zatem w swej treści zawierać unormowania zawierające określone reguły postępowania, wskazujące na sposób przeprowadzenia czynności pogrzebowych. Ustalenie sposobu sprawienia pogrzebu powinno przybrać formę określonych zasad obejmujących swym zakresem kwestie takie jak: rozstrzygnięcie o sposobie złożenia ciała do grobu (w tradycyjny sposób czy w drodze kremacji), o zakupie trumny czy urny, tabliczki informującej o tożsamości zmarłego, wiązanki pogrzebowej, wskazanie sposobu przygotowania zwłok do pochowania, sposób przewiezienia zwłok w granicach administracyjnych gminy, wybór cmentarza, wykopanie i zakopanie grobu, pochowanie do mogiły, wskazanie obrzędów, jakie powinny temu towarzyszyć, oznaczenie kwatery, zapewnienie uformowania i oznaczenia grobu, czy też sposobu upamiętnienia zmarłego. Uchwała ma więc ona określać czynności, jakie gmina dokona w związku z szeroko rozumianym pochowaniem osoby zmarłej, przy jednoczesnym uwzględnieniu ogólnie obowiązujących czy też lokalnych obrzędów i zwyczajów.

Biorąc powyższe pod uwagę, w pojęciu sposobu sprawowania pogrzebu rozumianych jako sposób przeprowadzenia czynności związanych „ze śmiercią i pożegnaniem osoby zmarłej” nie mieszczą się regulacje § 1 ust. 6 pkt 4-7 uchwały, przesądzające o pokryciu przez gminę kosztów: *przechowywania zwłok w chłodni, prosektorium lub kaplicy pogrzebowej, kremacji, transportu zwłok do miejsca pochówku, miejsca pochówku*. Nie można bowiem utożsamić kwestii ponoszenia danych kosztów ze sposobem sprawienia pogrzebu. Nie jest też określeniem sposobu sprawienia pogrzebu wskazana w punkcie 9 kwestionowanego przepisu: „obsługa pogrzebu”. To właśnie ta uchwała powinna dookreślać sposób „obsługi pogrzebu”, a nie ograniczać się do stwierdzenia, że pogrzeb też obejmuje jego obsługę.

Wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawnego, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż takie działanie oznaczałoby wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 8 listopada 2012 roku, sygn. akt: II OSK 2012/12, 7 kwietnia 2010 roku, sygn. akt: II OSK 170/10 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 23 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 748/13, z dnia 3 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 507/13, Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 roku, sygn. akt: II SA/Sz 238/13, Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 roku, sygn. akt: II SA/Gl 465/14, Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 roku, sygn. akt II SA/Bd 1299/10, Łodzi z dnia 7 maja 2010 roku, sygn. akt: II SA/Łd 239/10 (wszystkie orzeczenia są dostępne w internetowej

Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl). Warto w tym miejscu przywołać wyrok z dnia 9 września 2014 roku, sygn. akt: II OSK 654/14, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina nie może wykraczać poza swoje kompetencje nawet, jeśli cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny (publ. G. Prawna 2014/175/7).

Skoro zatem w uchwale podejmowanej na podstawie art. 44 ustawy o pomocy społecznej mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez omawiany przepis, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności uchwały w określonym zakresie.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała Nr XX/185/2020 Rady Gminy Porąbka z dnia 24 września 2020 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu we wskazanym zakresie narusza prawo w stopniu istotnym, co czyni stwierdzenie jej nieważności w tej części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego