



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.298.2024

Łódź, 25 kwietnia 2024 r.

Rada Gminy Brzeźnio

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIII/382/2024 Rady Gminy w Brzeźniu z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad sprawienia pogrzebu przez Gminę Brzeźnio oraz określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały,
- § 2 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały,
- § 2 ust. 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, „o ile łączny koszt pogrzebu nie przekroczy 100% wartości zasiłku pogrzebowego obowiązującego w dniu pogrzebu określonego w odrębnych przepisach”,
- § 3 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „niezbędnych”,
- § 3 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „niezbędne”,
- § 4 ust. 2 załącznika do uchwały,
- § 5 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 marca 2024 r. Rada Gminy Brzeźnio podjęła uchwałę Nr LXXIII/382/2024 w sprawie ustalenia zasad sprawienia pogrzebu przez Gminę Brzeźnio

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

oraz określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2024 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Brzeźnio zawiadomienia z dnia 4 kwietnia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.298.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 12 kwietnia 2024 r. znak: RG.0711.17.2024 Przewodniczący Rady Gminy w Brzeźniu poinformował, że w ocenie rady „nie doszło do wykroczenia poza delegację ustawową, która stanowić mogłaby o istotnym naruszeniu przepisu prawa”. Natomiast w zakresie powtórzeń ustawowych zawartych w treści uchwały wyjaśnił, że „mają służyć temu, aby akt był przejrzysty i bardziej zrozumiały”.

Organ nadzoru nie uwzględnił powyższych wyjaśnień i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXXIII/382/2024 przez Radę Gminy Brzeźnio z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad sprawienia pogrzebu przez Gminę Brzeźnio oraz określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów stanowił art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 36 pkt 2 lit. f, art. 44 i art. 96 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm) zwanej dalej u.p.s. oraz art. 10 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576) zwanej dalej u.c.ch.z.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 15 u.p.s. do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym.

W myśl natomiast art. 44 u.p.s. sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że regulacja § 1 ust. 1-2 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 44 u.p.s. w zw. z art. 10 ust. 3 u.c.ch.z. Przepis art. 44 u.p.s. określa sposób sprawienia pogrzebu. Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych w art. 10 wskazuje podmioty, którym przysługuje prawo chowania zmarłego, a także zawiera konkretne obowiązki w tym zakresie ciążące na określonych podmiotach publicznych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.c.ch.z. 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 zobowiązują. Art. 10 ust. 2 u.c.ch.z. stanowi, że 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.

W sytuacji nie pochowania zwłok przez podmioty, o których mowa w ust. 1 (czyli najbliższą rodzinę), albo nieprzekazane uczelni lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki 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 (art. 10 ust. 3 u.c.ch.z.).

Przytoczony przepis art. 10 ust. 3 u.c.ch.z. ustanawia ciężący na gminie obowiązek pochowania zwłok ludzkich, niepochowanych w sposób określony w ust. 1 i 2. Jedynym warunkiem realizacji obowiązku przez gminę jest brak sprawienia pogrzebu przez podmioty uprawnione w art. 10 ust. 1 i 2 u.c.ch.z. Tymczasem Rada Gminy Brzeźnio w § 1 ust. 1 załącznika do uchwały postanowiła, że „Gmina Brzeźnio sprawia pogrzeb osobom zmarłym, które zamieszkiwały lub przebywały na terenie gminy, w odniesieniu do których nie ustalono osób zobowiązanych do dokonania pochówku zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych”. Natomiast w ust. 2 tego paragrafu rada wskazała, że „o sprawienie pogrzebu przez gminę może ubiegać się osoba lub rodzina zobowiązana do pochówku pozostająca w trudnej sytuacji materialnej i równocześnie nie mająca uprawnień do ubiegania się o uzyskanie świadczenia związanego ze śmiercią lub pogrzebem na podstawie odrębnych przepisów”. W przytoczonych przepisach uchwały, Rada Gminy Brzeźnio określiła krąg osób, którym przysługuje prawo pochówku przez gminę. W ocenie organu nadzoru regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Zgodnie z przytoczonym wcześniej przepisem art. 44 u.p.s., sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. W ocenie organu nadzoru przepis § 1 ust. 1-2 załącznika do uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 10 ust. 3 u.c.ch.z., ponieważ wkracza bez

upoważnienia w materię uregulowaną przez ustawodawcę. Zatem Rada Gminy Brzeźnio nie jest władna określać kręgu osób, którym przysługuje prawo pochówku przez gminę (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 569/21; wyrok WSA w Łodzi z 18 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 45/23).

Z kolei w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Brzeźnio postanowiła, że „Zadania własne gminy Brzeźnio polegające na sprawieniu pogrzebu realizuje Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Brzeźniu, zwany dalej „Ośrodkiem”, który organizuje czynności związane z pochówkiem”. Należy zauważyć, że powyższe zagadnienie zostało już uregulowane przez ustawodawcę w cytowanym przepisie art. 10 ust. 3 u.c.ch.z. Rada Gminy Brzeźnio również w tym przypadku bez upoważnienia wkroczyła w materię uregulowaną już przez przepis ustawowy. Zgodnie natomiast z powołanym wcześniej art. 17 ust. 1 pkt 15 u.p.s. do zadań gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym. Natomiast stosownie do art. 110 ust. 1 u.p.s. - zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne - ośrodki pomocy społecznej. W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, ustawodawca w ustawie o pomocy społecznej przesądził o tym, że sprawami związanymi z sprawianiem pogrzebów w gminie zajmuje się ośrodek pomocy społecznej, jako jej jednostka organizacyjna. Rada gminy nie jest zatem uprawniona do wskazywania podmiotu, który w imieniu gminy będzie realizować jej zadania własne (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 794/21; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 569/21).

W § 2 ust. 2 Rada Gminy Brzeźnio postanowiła, że „Sprawienie pogrzebu następuje na podstawie aktu zgonu wydanego przez właściwy Urząd Stanu Cywilnego”. W ocenie organu nadzoru kwestionowany przepis uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 44 u.p.s., bowiem określenie dokumentu na podstawie, którego gmina sprawuje pogrzeb nie mieści się w pojęciu sposobu sprawienia pogrzebu, ponieważ prawodawca w art. 44 u.p.s. określając materię podlegającą uregulowaniu w drodze uchwały przez radę gminy wyznaczył granice tego upoważnienia.

Podobnie regulacja § 2 ust. 5 oraz § 3 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 44 u.p.s. w zakresie sformułowań „w szczególności uzasadnionych przypadkach”, „niezbędnych”, „niezbędne”. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) przepis uchwały powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia

6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Z kolei w § 2 ust. 5 oraz w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy Brzeźnio postanowiła, że „(...) o ile łączny koszt pogrzebu nie przekroczy 100% wartości zasiłku pogrzebowego obowiązującego w dniu pogrzebu określonego w odrębnych przepisach”, natomiast w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały wskazała, że „Koszty sprawienia pogrzebu nie mogą przekroczyć wysokości zasiłku pogrzebowego określonego w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych obowiązującego w dniu pogrzebu”. W tym miejscu należy powtórzyć treść przepisu art. 44 u.p.s., który określa sposób sprawowania pogrzebu stanowiąc, że sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Natomiast przepis art. 96 ust. 3 u.p.s. wskazuje, że w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy. Odnosząc się do ww. § 2 ust. 5 oraz § 4 ust. 2 załącznika do uchwały, wskazać należy, że art. 96 ust. 4 u.p.s. upoważnia radę gminy do określenia w drodze uchwały zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej, lecz tylko tych, o których mowa w art. 96 ust. 2 u.p.s., będących w zakresie zadań własnych gmin, a który stanowi, że wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub w całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. Zasady zwrotu wydatków gmin na pokrycie kosztów pogrzebu określa przepis o charakterze *lex specialis* w stosunku do art. 96 ust. 4 u.p.s., czyli art. 96 ust. 3 u.p.s. Należy rozróżnić, że czym innym jest limitowanie kosztu pogrzebu (którego niewątpliwie dokonał organ stanowiący gminy w treści § 2 ust. 5 oraz w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały), a czym innym jest możliwość żądania zwrotu poniesionych przez gminę wydatków z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy. Z żadnego z przytoczonych przepisów u.p.s i u.c.ch.z. nie wynika uprawnienie rady gminy do limitowania wysokości wydatków wiążących się z obowiązkiem gminy pochowania zwłok. Tym samym Rada Gminy Brzeźnio nie była uprawniona do limitowania wysokości wydatków wiążących się z obowiązkiem pochowania zwłok przez Gminę Brzeźnio.

Rada Gminy Brzeźnio naruszyła art. 44 oraz art. 96 ust. 3 u.p.s. ponieważ w § 5 ust. 1, ust. 2 pkt 1-2 oraz ust. 2 pkt 1-2 załącznika do uchwały ustaliła zasady dotyczące zwrotu kosztów pogrzebu poniesionych przez Gminę. W ocenie organu nadzoru rada nie ma

upoważnienia do uregulowania tej kwestii w uchwale. W § 5 (zgodnie z brzmieniem załącznika do uchwały) Rada Gminy Brzeźnio postanowiła, że: „1. Wydatki poniesione przez gminę na pokrycie kosztów pogrzebu podlegają zwrotowi. 2. Ustala się następujące zasady zwrotu wydatków poniesionych na sprawienie pogrzebu: 1) jeżeli po zmarłym przysługuje zasiłek pogrzebowy z ubezpieczenia społecznego, wydatki w całości pokrywa się z tego zasiłku; 2) jeżeli zmarły pozostawił majątek, a nie przysługuje po nim zasiłek pogrzebowy, wydatki pokrywa się w całości lub w części z masy spadkowej zgodnie z przepisami prawa spadkowego. 2. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Brzeźniu może odstąpić od żądania zwrotu w całości lub w części wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu przez spadkobierców, gdy: 1) dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust.1 ustawy o pomocy społecznej; 2) żądanie zwrotu całości lub części wydatków poniesionych na sprawienie pogrzebu stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmiernie obciążenie. Sytuację materialną spadkobierców ustala się na podstawie dokumentów właściwych do ustalenia kryterium dochodowego, o którym mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz wywiadu środowiskowego, przeprowadzonego przez pracownika socjalnego”.

Mając na uwadze treść przytoczonych regulacji, w ocenie organu nadzoru należy uznać, że Rada Gminy Brzeźnio w sposób istotny naruszyła zarówno art. 44, jak i art. 96 ust. 3 u.p.s. Żaden z tych przepisów nie uprawnia organu do określenia zasad zwrotu wydatków poniesionych na pochówek w sposób ustalony przez radę, co więcej żaden z przepisów ustawy o pomocy społecznej nie uprawnia organu do odstąpienia od żądania zwrotu w całości lub w części wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu przez spadkobierców w zależności od ich sytuacji materialnej. W żadnym ze wskazanych przepisów podmiot realizujący pochówek nie ma możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego u spadkobiercy ubiegającego się o zwolnienie z obowiązku zwrotu w całości lub w części wydatków poniesionych przez gminę na pogrzeb (zob. wyrok WSA w Łodzi z 18 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 45/23).

Reasumując, § 1 ust. 1 i 2, § 2 ust. 1 i 2, § 2 ust. 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, „o ile łączny koszt pogrzebu nie przekroczy 100% wartości zasiłku pogrzebowego obowiązującego w dniu pogrzebu określonego w odrębnych przepisach”, § 3 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „niezbędnych”, § 3 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „niezbędne”, § 4 ust. 2 i § 5 załącznika do uchwały Nr LXXIII/382/2024 Rady Gminy w Brzeźniu z dnia 20 marca 2024 roku w sprawie ustalenia zasad sprawienia pogrzebu przez Gminę Brzeźnio oraz określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 17 ust. 1 pkt 15,

art. 44 jak i art. 96 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:
Wójt Gminy Brzeźnio