



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.161.2019

Katowice, dnia 1 marca 2019 r.

Rada Miejska w Strumieniu

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV.27.2019 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 30 stycznia 2019r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Strumień w części określonej jako:

- § 2 oraz § 3 ust. 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 z późn. zm.);
- § 3 ust. 7 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2019 r. Rada Miejska w Strumieniu przyjęła uchwałę w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Strumień.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2019 r. W podstawie prawnej Rada przywołała m.in. art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Przepis art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn: Dz. U. z 2017 r., poz. 912 z późn. zm.) ustala, że jedynym warunkiem realizacji przez gminę - właściwą ze względu na miejsce zgonu, obowiązku sprawienia pogrzebu osobie zmarłej - jest niesprawienie pogrzebu przez osoby wymienione w art. 10 ust. 1 przedmiotowej ustawy (tj. przede wszystkim przez krewnych i powinowatych).

Upoważnienie do podjęcia przez radę gminy uchwały dotyczącej zasad sprawiania pogrzebu wynika z treści art. 44 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego.

W § 2 uchwały postanowiono, iż sprawienie pogrzebu odbywa się na cmentarzach położonych na terenie Gminy Strumień.

Przepis ten narusza zasadę pochowania zmarłego zgodnie z jego wyznaniem, co jest sprzeczne z przepisem art. 44 ustawy o pomocy społecznej. W przypadku gdy na terenie Gminy Strumień, nie znajduje się cmentarz zgodny z wyznaniem osoby zmarłej, spowoduje to naruszenie prawa tej osoby do pochówku zgodnie z jej wyznaniem. Ponadto należy zauważyć, iż Rada nie była uprawniona do wskazywania miejsca pochówku.

W § 3 ust. 6 uchwały Rada postanowiła, iż sprawienie pogrzebu obejmuje zapewnienie ceremonii pogrzebowej zgodnie z wyznaniem zmarłego, co stanowi powtórzenie przepisu art. 44 ustawy o pomocy społecznej. Orzecznictwo sądowe trafnie wskazuje, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Powtórzenia takie i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/WR 1179/98, OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., SA/WR 2761/95, niepublikowany).

Zgodnie z § 3 ust. 7 uchwały sprawienie pogrzebu obejmuje obsługę żałobników do miejsca pochówku.

W ocenie organu nadzoru, określona w zakwestionowanym przepisie uchwały czynność jest niejasna i nieprecyzyjna. Posłużenie się przez uchwałodawcę nieostrym zwrotem, takim jak "obsługa żałobników" prowadzi do uznaniowości podczas stosowania tak ustalonego przepisu. W bliżej niesprecyzowanym pojęciu mieścić się może bowiem szereg różnorodnych stanów faktycznych, a decyzja w przedmiocie jego wypełnienia należeć będzie do podmiotu realizującego postanowienia uchwały. W istocie przepis § 3 ust. 7 uchwały prowadzi zatem do nieuprawnionej subdelegacji kompetencji przyznanej ustawowo Radzie Miejskiej na ten podmiot. Realizując wytyczne zawarte w ww. ustawie Rada Miejska winna określić taki katalog czynności pogrzebowych, aby w sposób jasny i oczywisty były czytelne dla adresata uchwały.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z brzmienia tego artykułu wynika zasada zaufania obywateli do państwa, w której jednym z podstawowych założeń jest tworzenie prawa w taki sposób, aby przepisy były „formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie" (wyr. TK z 23.10.2007 r., P 28/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 106).

Mając na uwadze powyższe nieprawidłowości stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, we wskazanej powyżej części, jest zasadne i konieczne.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego