

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.135.2015.AR**

**Rada Miasta Brańsk**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

**stwierdzam nieważność**

tytułu w części: „, oraz zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu”, § 7, § 8 i § 11 uchwały Nr VIII/34/15 Rady Miasta Brańsk z 21 września 2015 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu oraz zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu.

**U Z A S A D N I E N I E**

Rada Miasta Brańsk 21 września 2015 r. podjęła uchwałę Nr VIII/34/15 w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu oraz zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu. Powyższa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 24 września 2015 r. Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 19 października 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że tytuł uchwały w części dotyczącej „, (...) oraz zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu”, oraz przyjęta regulacja w § 7 „poniesione przez MOPS Brańsk wydatki na pokrycie kosztów pogrzebu podlegają zwrotowi z masy spadkowej spadkobierców, jeżeli po zmarłej osobie nie przysługuje zasilek pogrzebowy” określają zasady zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu. Stosownie do treści art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.) sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. W tak przyznanym upoważnieniu mieści się zatem wyłącznie określenie katalogu czynności pogrzebowych, które wykonuje miasto w ramach sprawiania pogrzebu. Przepis ten nie przyznaje Radzie Miasta kompetencji do rozstrzygania o zwrocie kosztów pogrzebu. Upoważnienie takie nie wynika również z art. 96 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, który wprost określa zasady, w oparciu o które następuje zwrot za świadczenie, jakim jest sprawienie pogrzebu.

Również regulacja przyjęta w § 8 „gmina może odstąpić od żądania zwrotu całości lub części wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu od spadkobierców, gdy dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy

*o pomocy społecznej, a masa spadkowa była znikomej wartości*” jest sprzeczna z normą kompetencyjną wyrażoną w art. 44 ustawy o pomocy społecznej. Rada Miasta zobowiązana była do określenia jedynie zasad sprawiania pogrzebu. Nie jest natomiast uprawniona do regulowania kwestii związanych z odstąpieniem od żądania zwrotu wydatków poniesionych przez Miasto na sprawienie pogrzebu. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielonej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty. Z powyższego wynika, że ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia od żądania zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w szczególnie uzasadnionych przypadkach określonych w ww. przepisie, stąd Rada nie była umocowana do określenia innych przesłanek takich, jak np. masa spadkowa znikomej wartości oraz wskazywanie wysokości dochodu na osobę w rodzinie, który nie przekracza kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Ponadto w zapisie § 8 Rada Miasta zawężyła uprawnienie ustalone art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, uniemożliwiając skorzystanie z umorzenia nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty. Zatem i w tym przypadku Rada podejmując kwestionowany zapis przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia, czym w sposób istotny naruszyła art. 44 oraz art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Nadto w ocenie organu nadzoru unormowanie zawarte w § 11 ww. uchwały tj.: *„uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”* istotnie narusza art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484). Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesądzają z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego, stanowionych przez organy gminy, do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2). Określenie w przedmiotowej uchwale wskazanego powyżej terminu wejścia w życie oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zapis tej treści narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ww. ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Podjęta przez Radę uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. O zaliczeniu danego aktu prawnego do kategorii aktów prawa miejscowego decydują występujące łącznie następujące przesłanki: kompetencja do ich stanowienia, powszechny, normatywny i wykonawczy charakter oraz terytorialny zasięg działania. (D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz- Kraków 2003, s. 69 -75). Niespełnienie, którejkolwiek z tych przesłanek pozbawia dany akt prawny cech aktu prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała, jako akt indywidualny i organizacyjny może być uznana za akt stosowania prawa wynikający z kompetencji przyznanych jednostce samorządu terytorialnego przez normy konstytucyjne i ustawowe. Nie jest ona natomiast aktem normatywnym, zawierającym normy abstrakcyjne i generalne. Nie zawiera bowiem spełniających te cechy elementów regulacyjnych, zobowiązujących, zakazujących czy dozwalających w sposób generalny i abstrakcyjny określonych zachowań. Z tych względów nie może być ona kwalifikowana jako akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 i 94 Konstytucji RP, a tym samym nie podlega obowiązkowi publikowania na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 29 września 2011 r. sygn. akt II SA/Go 567/11). Uchwała w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu oraz zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu nie jest aktem prawa miejscowego, nie jest również takim aktem, którego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych. Należało zatem stwierdzić nieważność § 11 uchwały Nr VIII/34/15 Rady Miasta Brańsk z dnia 21 września 2015 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu oraz zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione.

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Otrzymuje:**  
Rada Miasta Brańsk