



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 lutego 2026 r.

WP-I.4131.3.2026

Rada Miejska w Siennicy

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI.0007.128.2025 Rady Miejskiej w Siennicy z dnia 30 grudnia 2025 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za miejsca pochówku na Cmentarzu Komunalnym w Siennicy* w części: § 1 pkt 1 i pkt 2, w jakiej ustalono opłatę za miejsce pochówku pod grób ziemny rodzinny i opłatę za rezerwację miejsca pochówku pod grób ziemny rodzinny, opłaty na okres 20 lat – w zakresie przeznaczenia tych grobów do ponownego użycia i złożenia w nich kolejnej trumny przed upływem 20 lat.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Siennicy podjęła uchwałę XVI.0007.128.2025 *zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za miejsca pochówku na Cmentarzu Komunalnym w Siennicy*, zwaną dalej „Uchwałą”. Akt został doręczony Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 7 stycznia 2026 r.

W § 1 Uchwały postanowiono o wprowadzeniu zmian w § 1 pkt 1 i § 1 pkt 3 Uchwały Nr XV.0007.114.2025 Rady Miejskiej w Siennicy z dnia 13 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za miejsca pochówku na Cmentarzu Komunalnym w Siennicy (zwanej dalej „Uchwałą zmieniającą”). W drodze nowelizacji opłaty za miejsca pochówku pod groby ziemne (opłaty na okres 20 lat) oraz opłaty za rezerwację miejsca pochówku pod groby ziemne (opłaty na okres 20 lat): „pojedyncze jednopoziomowe”, „pojedyncze dwupoziomowe”, „podwójne jednopoziomowe” i „podwójne dwupoziomowe” zostały zastąpione odpowiednio opłatami za miejsca pochówku pod groby ziemne i opłatami za rezerwację miejsca pochówku pod groby ziemne (opłaty na okres 20 lat): „jednoosobowe”, „rodzinne dla dwóch trumien

umieszczonych jedna nad drugą” i „rodzinne trumny składane są obok siebie na jednym poziomie”.

Podstawę prawną Uchwały stanowi art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g., art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r., Nr 48, poz. 284, zwane dalej „Rozporządzeniem”). W uzasadnieniu aktu wyjaśniono, że jego podjęcie wynika z konieczności usystematyzowania nazw oraz rodzajów grobów, zgodnie z terminologią i podziałem wynikającym z § 11 Rozporządzenia. Zmiana jest niezbędna w celu określenia rodzajów grobów ziemnych rodzinnych, w których dopuszcza się umieszczenie dwóch trumien w układzie pionowym (jedna nad drugą) oraz dwóch trumien w układzie poziomym (obok siebie). Zgodnie z § 11 Rozporządzenia w grobie ziemnym rodzinnym dopuszcza się możliwość pochówku dwóch trumien zarówno umieszczonych jedna nad drugą, jak i składanych obok siebie na jednym poziomie, z zachowaniem wymogów i parametrów technicznych dotyczących tych grobów, w tym ich wymiarów, sposobu wykonania oraz przedzielenia miejsca.

Należy podnieść, że przed podjęciem Uchwały organ nadzoru kontaktował się z pracownikiem Urzędu Miasta i Gminy Siennica celem przekazania uwag do treści § 1 pkt 1 i pkt 3 oraz § 1 pkt 5 Uchwały zmienianej, po jej uchwaleniu. W § 1 pkt 1 i pkt 3 Uchwały zmienianej ustalono opłaty za miejsca pochówku pod groby ziemne (opłata na okres 20 lat) i opłaty za rezerwację miejsca pochówku pod groby ziemne (opłata na okres 20 lat) w odniesieniu do grobu ziemnego: „pojedynczego jednopoziomowego”, „pojedynczego dwupoziomowego”, „podwójnego jednopoziomowego” oraz „podwójnego dwupoziomowego”. Jednocześnie w § 1 pkt 5 Uchwały zmienianej ustalono opłatę „za każde kolejne pochowanie trumny lub urny do istniejącego grobu ziemnego lub murowanego”. Zastrzeżenia organu nadzoru budziła możliwość chowania zwłok w trumnie w istniejącym grobie ziemnym, a więc przed upływem 20 lat od poprzedniego chowania w nim zwłok, co pozostaje w sprzeczności z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1590, zwanej dalej „u.c.” lub „ustawą”). Czynność taka jest sprzeczna z prawem, a zatem także ustalenie opłaty za taką czynność nie znajduje oparcia w prawie. W konsekwencji sprzeczne z prawem jest również ustalenie opłaty, w szczególności w podwyższonej kwocie, za miejsce pochówku w grobie ziemnym, który według aktu prawa miejscowego miałby być przeznaczony na złożenie w nim kolejnych zwłok przed upływem 20 lat czy też opłaty za rezerwację miejsca pochówku w takim grobie ziemnym. Po przekazaniu wskazanych wyżej uwag w trybie roboczym został uzgodniony projekt aktu

zmieniającego, eliminujący dostrzeżone wątpliwości tj. zmieniający § 1 pkt 1, 3 i 5 Uchwały zmieniającej. Mimo to w toku dalszej korespondencji i rozmów organ nadzoru został poinformowany przez pracownika Urzędu Miasta i Gminy Siennicy, iż wypracowano inny projekt uchwały zmieniającej, który zostanie przedstawiony na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Siennicy. Nowelizacja obejmie wyłącznie określenie rodzajów grobów ziemnych w taki sposób, aby odpowiadały one Rozporządzeniu i nie będzie uwzględniona zmiana w § 1 pkt 5 Uchwały zmieniającej. Organu nadzoru podtrzymał zastrzeżenia z powołaniem się na przepis art. 7 ust. 1 u.c.

Na sesji w dniu 30 grudnia 2025 r. podjęto Uchwałę objętą rozstrzygnięciem nadzorczym. Pismem z dnia 15 stycznia 2026 r., znak: WP-I.4131.3.2026, zawiadomiono Radę Miejską w Siennicy o wszczęciu postępowania nadzorczego. Jednocześnie wniesiono o przekazanie pisemnych wyjaśnień czy § 1 pkt 1 (zmieniony w § 1 pkt 1 Uchwały) w zw. z § 1 pkt 5 Uchwały zmieniającej w zakresie grobu ziemnego rodzinnego ustala opłatę za miejsce pochówku zwłok w trumnie w grobie ziemnym, który przeznaczony jest do chowania kolejnej trumny przed upływem 20 lat (grób przeznaczony do ponownego chowania trumny przed upływem lat 20) oraz czy § 1 pkt 3 (zmieniony w § 1 pkt 2 Uchwały) w zw. z § 1 pkt 5 Uchwały zmieniającej w zakresie grobu ziemnego rodzinnego ustala opłatę za rezerwację miejsca pochówku zwłok w trumnie w grobie ziemnym rodzinnym, który przeznaczony jest do chowania kolejnej trumny przed upływem 20 lat od poprzedniego pochówku (rezerwacja miejsca pochówku w grobie przeznaczonym do ponownego chowania trumny przed upływem lat 20). Pismem z dnia 19 stycznia 2026 r., znak RO.0004.2.2026, podpisanym przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Siennicy wskazano, że § 1 pkt 1 w zw. z § 1 pkt 5 Uchwały zmieniającej w zakresie grobu ziemnego rodzinnego ustala opłatę za miejsce pochówku w grobie ziemnym rodzinnym, przeznaczonym do składania dwóch lub więcej trumien ze zwłokami lub urn, po spełnieniu wymagań objętych w Rozporządzeniu. Analogiczna odpowiedź dotyczyła drugiej opłaty – za rezerwację. Ponadto wprost skonkludowano, iż w ocenie Rady Miejskiej w Siennicy „w tym przypadku zasada ponownego użycia grobu przed upływem 20 lat nie znajduje zastosowania”.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.c. zwłoki mogą być pochowane przez złożenie w grobach ziemnych, w grobach murowanych lub katakumbach i zatopienie w morzu. Szczątki pochodzące ze spopielenia zwłok mogą być przechowywane także w kolumbariach. W myśl art. 7 ust. 1, 2 i 3 u.c.:

1. Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20.

2. Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione.

3. Przepisy ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok.

W ocenie organu nadzoru pochowanie kolejnej trumny w grobie ziemnym lub w grobie murowanym przeznaczonym do pomieszczenia zwłok jednej osoby, przed upływem 20 lat od ostatniego w nim pochówku zwłok, a więc ponowne użycie tego grobu – jest wprost sprzeczne z art. 7 ust. 1 w zw. z ust. 3 u.c. Ustawodawca dostrzegając, iż groby ziemne mogą ulec naturalnej degradacji, wprowadził limit czasowy 20 lat, po upływie którego może dopiero nastąpić ponowne użycie grobu ziemnego do chowania zmarłych, chyba że jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok (art. 7 ust. 2 u.c.). Podobnie wypowiedział się SN w wyroku z dnia 3 grudnia 2010 r., I CSK 66/10, Legalis nr 414109, wskazując, że „pochowanie zwłok w grobie ziemnym zapewnia najbliższym członkom rodziny osoby zmarłej uprawnionej do pochówku, że przed upływem lat dwudziestu nie zostanie on użyty do ponownego pochowania (art. 7 ustawy). Dla zapobieżenia ponownemu użyciu grobu po upływie tego okresu każdy może zgłosić zastrzeżenie i uiścić opłatę, przewidzianą dla pochowania zwłok”. Rada Miejska w Siennicy wprowadzając zmianę w § 1 pkt 1 Uchwały zmienianej bez jednoczesnej modyfikacji § 1 pkt 5 Uchwały zmienianej – ustaliła opłaty za miejsce pochówku pod groby ziemne, w których – jako przeznaczonych do składania dwóch lub więcej trumien – dopuszczony jest kolejny pochówek zwłok przed upływem 20 lat. W konsekwencji Rada Miejska w Siennicy przekroczyła upoważnienie ustawowe poprzez ustalenie opłaty za miejsce pochówku pod groby ziemne przeznaczone do kolejnego pochówku zwłok w okresie 20 lat, mimo że opłata taka nie może być ustalana i pobierana, bowiem wskazane przepisy zakazują złożenia kolejnej trumny w grobie ziemnym przed upływem 20 lat. Innymi słowy Uchwała w części zakwestionowanej stanowi podstawę pobrania opłaty za miejsce pochówku w grobie ziemnym, w którym dopuszczone jest dochowanie kolejnej trumny przed upływem 20 lat, mimo że czynność taka jest w prawie zakazana.

Mając na względzie stanowisko zawarte w wyjaśnieniach Rady Miejskiej w Siennicy *in fine* tj. że zakaz ponownego użycia grobu ziemnego przed upływem 20 lat z art. 7 ust. 1 u.c. nie znajduje zastosowania po spełnieniu wymagań ujętych w Rozporządzeniu, zwrócić należy uwagę na hierarchię aktów prawnych. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane

umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych jest hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych – obowiązuje zasada, iż akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązywaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa. Tym samym błędna jest interpretacja Rady Miejskiej w Siennicy, wedle której zakaz ponownego użycia grobu ziemnego przed upływem 20 lat, zawarty w art. 7 ust. 1 u.c., nie ma zastosowania (jest wyłączony) w przypadku spełnienia wymagań określonych w Rozporządzeniu dla grobów ziemnych rodzinnych. Jest ona nie do pogodzenia z treścią art. 7 ust. 1 u.c., a zatem z normą zawartą w akcie prawnym wyższego rzędu. Jednocześnie wykładnia językowa tego przepisu nie nasuwa żadnych wątpliwości i jest klarowna. Podobnie wypowiedział się WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 2 lipca 2025 r., III SA/Gl 1093/24, Legalis nr 3239112 (wyrok prawomocny), iż „[j]ak bowiem wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20. Jednocześnie art. 7 ust. 3 stanowi, że przepisy ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. Literalna wykładnia przytoczonych przepisów nie budzi wątpliwości co do zakresu zawartego w niej zakazu”. Co więcej, celem Rozporządzenia nie jest określenie zasad dopuszczalności złożenia zwłok w grobie ziemnym (warunków użycia grobu), lecz określenie wymagań (parametrów technicznych), jakim muszą odpowiadać groby ziemne. W konsekwencji – Rada Miejska w Siennicy nie jest uprawniona do przesądzania w akcie prawa miejscowego o wyłączeniu zakazów określonych w aktach wyższego rzędu, jakimi są ustawy. Nie ma zatem podstaw do ustalenia w § 1 pkt 1 Uchwały opłaty za miejsca pochówku pod grób ziemny, w którym dopuszczony jest kolejny pochówek zwłok przed upływem 20 lat, a zatem o wyłączeniu zakazu z art. 7 ust. 1 u.c.

Dla usunięcia wątpliwości należy wskazać, iż grób ziemny rodzinny będzie funkcjonował w przypadku złożenia w nim dwóch lub więcej trumien w czasie jednego pochówku, ewentualnie w sytuacji dochowania w grobie ziemnym urny zawierającej szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia (art. 7 ust. 3 u.c.).

W sposób analogiczny powyższe uwagi należy odnieść do drugiej opłaty zmienianej w § 1 pkt 2 Uchwały (jaką jest opłata z § 1 pkt 3 Uchwały zmienianej), czyli opłaty za rezerwację miejsca pochówku pod grób ziemny rodzinny – opłata na okres 20 lat.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, w ocenie organu nadzoru podjęcie Uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tego aktu w części i w zakresie określonym w sentencji. Istotą wydania rozstrzygnięcia zakresowego jest stwierdzenie niezgodności z prawem części danego przepisu uchwały w zakresie jego stosowania. Rozstrzygnięcie takie dotyczy przypadku, w którym dokonuje się przypisania atrybutu niezgodności z prawem nie całej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego, lecz jej określonego fragmentu, a precyzyjnie wskazując pewnej normie prawnej, którą można w całości lub części wyinterpretować z określonego przepisu prawnego (podobnie wypowiedział się NSA co do tzw. wyroków zakresowych w wyroku z dnia 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21, Legalis nr 2682123). W przedmiotowej sprawie organ nadzoru stwierdza nieważność części jednostki redakcyjnej danego przepisu (tj. § 1 pkt 1 i pkt 2 Uchwały dotyczącym grobów ziemnych rodzinnych do złożenia zwłok w trumnach) w zakresie w jakim nie uwzględniono zakazu ponownego użycia grobów przed upływem 20 lat, wynikającego z przepisu aktu hierarchicznie wyższego tj. z art. 7 ust. 1 u.c.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje w zakresie objętym orzeczeniem wykonanie Uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/