



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.120.1.2025.MS6

Wrocław, 11 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVIII/120/25 Rady Gminy Siekierczyn z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebu oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanego przez Gminę Siekierczyn.

Uzasadnienie

Rada Gminy Siekierczyn na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. podjęła uchwałę nr XVIII/120/25 Rady Gminy Siekierczyn w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebu oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanego przez Gminę Siekierczyn.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.), poprzez ustalenie zasad sprawienia pogrzebu przez Radę Gminy Siekierczyn, w sytuacji gdy należy to do kompetencji organu wykonawczego Gminy oraz podjęcie § 9 uchwały z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 w zw. z ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, poprzez przyjęcie regulacji sprzecznej z ustawą w zakresie ustalenia zasad zwrotu kosztów pogrzebu.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, będący upoważnieniem dla Rady Gminy do stanowienia w innych sprawach zastrzeżonych do jej kompetencji przepisami ustawowymi, art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, wskazujący sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym, jako zadanie gminy o charakterze obowiązkowym oraz art. 44 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego, a także art. 96 ust. 3 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej na podstawie którego: „3. W przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy. 4. Rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych.”, oraz art. 10 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1590), zgodnie z którym: „3. Zwłoki niepochowane przez podmioty, o których mowa w ust. 1, 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. 4. Obowiązek pochowania zwłok, określony w ust. 3, nie wyklucza żądania zwrotu kosztów na podstawie innych ustaw.”.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Siekierczyn określiła zasady sprawienia pogrzebu oraz wprowadziła regulację dotyczącą zasad odstąpienia od żądania zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu od spadkobierców osoby zmarłej.

Odnosząc się do kwestii sprawienia pogrzebu należy zaznaczyć, że problematykę dotyczącą pochówku zwłok ludzkich reguluje w sposób szczegółowy ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która w art. 10 ust. 1, potwierdza prawo pochowania zwłok ludzkich, jako przysługujące najbliższej rodzinie zmarłego, a mianowicie: pozostałemu małżonkowi, krewnym zstępnym, wstępnym, krewnym bocznym do 4 stopnia pokrewieństwa oraz powinowatym w linii prostej do 1 stopnia. Zgodnie

z art. 10 ust. 2 ww. ustawy zwłoki niepochowane przez podmioty wymienione w ust. 1 mogą być przekazane do celów dydaktycznych i naukowych uczelni medycznej lub innej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i naukową w zakresie nauk medycznych lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki prowadzącej działalność naukową w zakresie nauk medycznych. Decyzję w sprawie przekazania zwłok wydaje, na wniosek uczelni lub federacji, właściwy starosta. Natomiast w odniesieniu do zwłok niepochowanych i nieprzekazanych uczelni lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, zgodnie z art. 10 ust. 3 ww. ustawy, obowiązek ich pochowania obciąża gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu. Ponadto, zgodnie z art. 44 ustawy o pomocy społecznej, sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Przedstawione regulacje prawne w sposób jasny określają charakter świadczenia oraz podmiot właściwy do sprawienia pogrzebu osoby zmarłej, której zwłoki nie zostały pochowane przez najbliższych, ani przekazane w celach naukowych.

Ponadto w ocenie organu nadzoru, art. 44 ustawy o pomocy społecznej nie stanowi podstawy prawnej do działania przez radę gminy (poprzez wydawanie uchwał o charakterze generalnym). Właściwą formą określenia sposobu sprawienia pogrzebu jest akt indywidualny, co determinuje konieczność podejmowania w tym zakresie działań przez organ wykonawczy gminy.

Organ nadzoru przychylił się tym samym do stanowiska prezentowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (por. wyroki: z dnia 26 marca 2015 r., IV SA/Gl 737/14; z dnia 18 czerwca 2015 r., IV SA/Gl 840/14; z dnia 12 sierpnia 2015 r., IV SA/Gl 1034/14; z dnia 1 października 2015 r., IV SA/Gl 1043/14; z dnia 10 grudnia 2015 r., IV SA/Gl 206/15; z dnia 14 stycznia 2016 r., IV SA/Gl 358/15, CBOSA), który przyjmuje, że samo sprawienie pogrzebu nie należy do kompetencji rady gminy, lecz jest kompetencją organu wykonawczego, bowiem odnosi się do konkretnej sytuacji. W konsekwencji uznaje, że art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy o pomocy społecznej nie upoważniają rady gminy do podjęcia uchwały.

Prawidłowa jest zatem taka wykładnia omawianego przepisu, która uwzględnia, że zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej (art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej), które wykonując zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, kierują się ustaleniami organu wykonawczego gminy (art. 110 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej). Prowadzi to do wniosku, że sposób realizacji świadczenia powinien ustalić organ wykonawczy. W przypadkach, w których ustawa przewiduje odmienne zasady, tzn. przewiduje kompetencje rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach z zakresu świadczeń z pomocy społecznej, wyraża to wprost (np. w art. 38 ust. 6, art. 43 ust. 10, art. 96 ust. 2 czy art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej). Ustalenie sposobu organizacji pochówku należy zaś odnosić do każdego konkretnego przypadku, w odniesieniu do którego dokonywane jest ustalenie organu wykonawczego, którym kierować się ma ośrodek pomocy społecznej.

Podkreślić także należy, że art. 44 ustawy o pomocy społecznej stanowi o sprawieniu pogrzebu, a nie sprawianiu pogrzebów. Mowa jest zatem o tym, że to w gestii gminy pozostaje ustalenie, w jaki sposób sprawi pogrzeb, a tym samym ma ona wyłączność w tym zakresie, jeżeli tylko uwzględni wyznanie zmarłego. Dotyczy to jednak konkretnego pogrzebu, który należy sprawić, nie zaś wszystkich pogrzebów, które w przyszłości sprawić będzie gmina.

Ponadto, nie ulega wątpliwości, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej co do zasady następuje w formie decyzji (art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej) i to wójt wydaje decyzje w sprawach indywidualnych, w których ustala się prawo do świadczeń i sposób ich realizacji (uwzględnić należy przy tym art. 110 ust. 7 tej ustawy, stanowiący, że organ wykonawczy udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy). Ponieważ jednak świadczenie sprawienia pogrzebu udzielane jest zmarłemu, który z oczywistych względów nie może być stroną postępowania administracyjnego, nie ma możliwości prowadzenia takiego postępowania i finalnego wydania decyzji administracyjnej.

Mając na uwadze powyższe, organizację pogrzebu należy uznać za czynność materialno-techniczną administracji. Systemową rolą art. 44 ustawy o pomocy społecznej jest natomiast zobowiązanie gminy do wydania – poprzedzającego działania faktyczne – indywidualnego aktu określającego sposób sprawienia pogrzebu. W przypadku ustalenia, że zmarły powinien mieć sprawiony przez gminę pogrzeb, prowadzone w sprawie postępowanie należy zakończyć ustaleniem sposobu sprawienia pogrzebu, które to ustalenie stanowić będzie podstawę prowadzenia działań o charakterze materialno-technicznym.

Powołane w podstawie prawnej przedmiotowego aktu regulacje prawne nie pozwalają, na przyjęcie, że można uznać go za akt prawa miejscowego. Zarówno bowiem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie

gminnym, który ma charakter ustrojowy, jak też art. 44 ustawy o pomocy społecznej, który ma charakter materialnoprawny, nie mogą stanowić podstawy prawnej (upoważnienia ustawowego) aktu prawa miejscowego. Kompetencji do stanowienia aktu o charakterze powszechnie obowiązującym nie można domniemywać, konieczna jest każdorazowa wyraźna podstawa prawna. Rada jest legitymowana do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z treści woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Przepisy prawa materialnego takiego upoważnienia do określenia sprawienia pogrzebu przez gminę oraz zasad zwrotu wydatków w formie uchwały rady gminy nie zawierają. Jak już wyżej zaznaczono, przepis art. 44 ustawy o pomocy społecznej ma charakter materialnoprawny i nie może stanowić podstawy prawnej aktu prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że brak jest podstaw prawnych do podjęcia przez Radę Gminy Siekierczyn uchwały nr XVIII/120/25, a tym bardziej jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Organ nadzoru wskazuje także, że pismem z dnia 16 lutego 2017 r. (znak pisma: NK-N.40.20.2017.SP1) Wojewoda Dolnośląski, przedstawił Wójtom, Burmistrzom, Prezydentom Miast i Gmin Województwa Dolnośląskiego stanowisko dotyczące sprawowania pogrzebu. Wskazał, że zgodnie 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, co należy rozpatrywać z uwzględnieniem art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Podkreślił również, że podjęcie przez radę gminy uchwały określającej zasady sprawowania pogrzebu stanowi istotne naruszenie prawa.

Poza powyższym odnosząc się od treści § 9 uchwały, w którym zapisano: „§ 9. Wójt Gminy Siekierczyn może odstąpić od żądania zwrotu całości lub części wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu od spadkobierców, gdy dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego na osobę określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.”, należy zauważyć, że w art. 96 ust. 1 określono osoby zobowiązane do zwrotu świadczeń z pomocy społecznej: „1. Obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej spoczywa na: 1) osobie i rodzinie korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej; 2) spadkobiercy osoby, która korzystała ze świadczeń z pomocy społecznej - z masy spadkowej; 3) małżonku, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej - jedynie w przypadku gdy nie dokonano zwrotu wydatków zgodnie z pkt 1 i 2, w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej.”. Zgodnie zaś z art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego.

Tym samym w sytuacji, gdy dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, określonego w ustawie, wydatki te nie podlegają zwrotowi i brak jest podstaw do żądania zwrotu tych wydatków, zapis § 9 uchwały, informujący o możliwości odstąpienia od żądania zwrotu nie znajduje podstaw prawnych.

Wskazać należy, że na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych, a więc wydatków np. za sprawienie pogrzebu, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. Regulacja ta ma miejsce poprzez wskazanie przedziałów dochodowych, przekraczających kryterium dochodowe z ustawy w powiązaniu z procentową wysokością wydatków podlegających zwrotowi. Zauważyć należy także, że ustawodawca określił także krąg osób zobowiązanych do zwrotu wydatków z pomocy społecznej. Zapis § 9 stanowi w tym zakresie także modyfikację tego kręgu.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała nr XVIII/120/25 Rady Gminy Siekierczyn z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie określenia zasad sprawienia pogrzebu oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanego przez Gminę Siekierczyn, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości celowym i uzasadnionym.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska