



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 maja 2026 r.

WP-R.4131.15.2026

Rada Miasta i Gminy Sienno

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/147/2026 Rady Miasta i Gminy Sienno z dnia 27 kwietnia 2026 r. *w sprawie określenia zasad sprawowania pogrzebów oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanych przez Miasto i Gminę Sienno*

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Sienno podjęła w dniu 27 kwietnia 2026 r. uchwałę Nr XXV/147/2026 *w sprawie określenia zasad sprawowania pogrzebów oraz zwrotu kosztów pogrzebu realizowanych przez Miasto i Gminę Sienno*.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 maja 2026 r. i z urzędu została poddana kontroli legalności. Analiza treści uchwały wykazała, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru 15 maja 2026 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Miasta i Gminy Sienno wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy *o samorządzie gminnym*, art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 36 pkt 2 lit. f, art. 44, art. 96 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* 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 treścią art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (Dz. U. z 2026 r. poz. 639) – dalej: *u.p.s.*, sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. W tak przyznanym upoważnieniu mieści się zatem określenie przez radę gminy katalogu czynności pogrzebowych, które wykonuje gmina, w ramach sprawienia pogrzebu.

W orzecznictwie wskazuje się, że: *Zgodnie z art. 44 u.p.s. podejmując uchwałę, rada gminy może określić jedynie sposób sprawienia pogrzebu. Nie jest natomiast uprawniona do określenia kręgu osób, którym przysługuje prawo pochówku przez gminę i regulowania przypadków, kiedy gmina zobowiązana jest do sprawienia pogrzebu. Kwestia ta została bowiem uregulowana wyczerpująco w art. 10 ust. 3 ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 5 kwietnia 2018 r., II SA/Go 95/18, LEX nr 2475323).

Tymczasem, w § 3 ust. 1 uchwały Rada określiła, że Gmina sprawia pogrzeb osobom zmarłym, które zamieszkiwały lub przebywały na terenie gminy, w tym osobom bezdomnym.

Należy podkreślić, że rada nie jest uprawniona do określenia przypadków, kiedy gmina zobowiązana jest do sprawienia pogrzebu. Kwestie te reguluje art. 10 ust. 3 ustawy *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, który stanowi, iż 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. Skoro zatem kwestie te uregulował już ustawodawca, to oznacza, że Rada Miasta przekroczyła zakres przyznanej jej kompetencji, a także wkroczyła bez upoważnienia ustawowego w materię unormowaną przez akty wyższego rzędu. Zapis § 3 uchwały powtarza bowiem regulacje zawarte w art. 17 ust. 1 pkt 15 *u.p.s.* oraz art. 10 ust. 3 ustawy *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, dokonując przy tym ich nieuprawnionej modyfikacji, poprzez wprowadzenie nieprzewidzianego przez ustawodawcę nowego warunku pochowania zwłok przez gminę w postaci kryterium zamieszkania lub przebywania osoby zmarłej na terenie tej gminy.

W § 5-10 uchwały zostały uregulowane kwestie związane z kosztami oraz zwrotem kosztów pogrzebów realizowanych przez Gminę. W ocenie organu nadzoru, powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy art. 44 oraz art. 96 ust 3 i 4 *u.p.s.*, nie przyznają Radzie Gminy kompetencji do rozstrzygnięcia o zasadach zwrotu wydatków związanych ze sprawieniem pogrzebu.

Kwestia dotycząca zwrotu wydatków poniesionych przez Gminę na sprawienie pogrzebu została wyczerpująco uregulowana w art. 96 ust. 3 *u.p.s.*, zgodnie z którym w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy.

Natomiast, w myśl art. 96 ust. 4 *u.p.s.* 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. Świadczenia te obejmują usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe. Zgodnie ze wskazaną regulacją, z zakresu tych świadczeń ustawodawca wyłączył pokrycie kosztów pogrzebu, przenosząc regulacje tej materii do art. 96 ust. 3, a ten nie upoważnia rady do rozstrzygania o kwestiach zwrotu wydatków za sprawianie pogrzebu.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w utrwalonej linii orzecniczej, gdzie wskazuje się, że: *przepisy art. 44 u.p.s. i art. 96 ust. 3 u.p.s. nie upoważniają organu gminy do określania w uchwale podejmowanej w przedmiocie sposobu sprawienia pogrzebu kwestii kosztów sprawienia pogrzebu* (wyrok WSA w Łodzi z 10 maja 2023 r., sygn. akt I SA/Łd 182/23, LEX nr 3559748).

Następnie, w § 13 uchwały określono, że podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Rada określiła zatem termin wejścia w życie przedmiotowej uchwały w sposób przypisany dla aktów prawa miejscowego, uzależniając go od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Powyższa regulacja narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Powołany przepis zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, natomiast kwestionowana uchwała nie jest żadnym z tych aktów prawnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 10 maja 2023 r. (sygn. akt I SA/Łd 182/23) wskazał: *Uchwały w sprawie sprawienia pogrzebu dotyczą realizacji obowiązku spoczywającego na gminie i skierowane są wyłącznie do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt, a przepisy w nim zawarte oddziałują na sferę działania tego podmiotu, tj. gminnego ośrodka pomocy społecznej. Uchwała ta jest więc aktem prawa wewnętrznego organów gminy oraz jednostek pozostających w strukturach gminy, tj. ośrodków pomocy społecznych, a zatem są aktami prawa wewnętrznego*

obowiązującego. Tego rodzaju akty nie zawierają natomiast norm generalnych i abstrakcyjnych kierowanych do podmiotów zewnętrznych wobec rady gminy, nie przyznają bowiem praw, ani nie nakładają obowiązków nieokreślonemu kręgowi odbiorców. Adresatem uchwały są organy wykonawcze gminy lub osoby upoważnione do wykonywania określonych zadań (kierownik ośrodka pomocy społecznej). Powyższe stanowisko jest już zresztą ugruntowane w orzecznictwie (por. wyroki NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16 i sygn. akt I OSK 571/16 oraz m.in. wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Gl 319/17, z dnia 13 stycznia 2015 r. sygn. akt IV SA/Gl 806/14, WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008 r., III SA/Wr 134/08 publik. w orzeczenia.nsa.gov.pl; w skrócie: CBOSA).

Wobec tego, przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i na gruncie obowiązujących przepisów prawa brak podstaw prawnych do ogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Sprawia to, że § 13 ww. uchwały nie ma umocowania prawnego, a w konsekwencji zapis ten w sposób istotny narusza prawo i jest sprzeczny z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miasta i Gminy Siemno Nr XXV/147/2026 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały, w całości, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/