



UCHWAŁA NR 21/69/2025
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 19 września 2025 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Roman Drozdowski | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 11/ Zofia Dolewka |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 12/ Joanna Pączek |
| 5/ Bogdan Łągwa | 13/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 14/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Magdalena Budziarek | 15/ Anna Adamczewska |
| 8/ Bogusław Wenus | |

Po rozpatrzeniu w dniu 19 września 2025 roku zastrzeżenia wniesionego przez Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego (pismo FN. 3221.2.2025 z dnia 21 sierpnia 2025 roku), doręzonego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 25 sierpnia 2025 roku), złożonego do wniosku pokontrolnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 11 sierpnia 2025 roku (pismo WK-602/51/2025), skierowanym do Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego po zakończeniu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Aleksandrów Łódzki, działając na podstawie art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 7)

uchwała, co następuje

oddala zastrzeżenie w odniesieniu do wniosku pokontrolnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym w punkcie 12.

Uzasadnienie

Na podstawie wyników kontroli kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych przeprowadzonej w Gminie Aleksandrów Łódzki, Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi pismem WK – 602/51/2025 z dnia 11 sierpnia 2025 roku skierowała do Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego wystąpienie pokontrolne. Działając na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Burmistrz pismem z dnia 21 sierpnia 2025 roku wniósł zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego sformułowanego w punkcie 12, zgodnie z którym zalecono Gminie „Zapewnić dokonywanie wydatków budżetowych w granicach dopuszczonych przez obowiązujące przepisy, zgodnie z art. 216 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych”.

W pierwszej części wystąpienia pokontrolnego w zakresie dotyczącym rozrachunków i roszczeń w pkt 3 wskazano, iż z budżetu Gminy Aleksandrów Łódzki wydatkowano bez podstawy prawnej kwotę 23.299,18 zł, z naruszeniem art. 216 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm. ; dalej zwana ustawą o finansach publicznych) z uwagi na brak związku wydatków z zadaniem publicznym jednostki samorządu terytorialnego.

W protokole kontroli kompleksowej przeprowadzonej w Gminie Aleksandrów Łódzki w rozdziale dotyczącym rozrachunków i roszczeń, zakwestionowano dokonanie przez Gminę wydatków na zapłatę sześciu faktur związanych ze sfinansowaniem pogrzebu:

1. Faktura nr 637/2023 wystawiona w dniu 30.12.2023 r. dotyczyła zakupu czterech wieńców na okoliczność pogrzebu o wartości 2.000,00 zł.
2. Faktura nr 642/2023 wystawiona w dniu 30.12.2023 r. dotyczyła zakupu dwóch wieńców, oprawy florystycznej, wiązanki pogrzebowej, usługi pogrzebowej o wartości 7.900,00 zł.
3. Faktura nr FV/7/12/2023 wystawiona w dniu 31.12.2023 r. dotyczyła ochrony fizycznej w dniu 30.12.2023 r. w Parku Miejskim w Aleksandrowie Łódzkim podczas uroczystości pogrzebowych o wartości 511,68 zł.
4. Faktura VAT 01/01/2024 wystawiona w dniu 8.01.2024 r. dotyczyła kompleksowej realizacji technicznej ceremonii pogrzebowej o wartości 7.687,50 zł.
5. Faktura nr 45/2023 z dnia 30.12.2023 r. dotyczyła oprawy muzycznej pogrzebu o wartości 4.500,00 zł.
6. Faktura nr 71/2023 z dnia 30.12.2023 r. dotyczyła prowadzenia ceremonii pogrzebowej o wartości 700,00 zł.

Łącznie z budżetu Gminy sfinansowano koszty pogrzebu na kwotę 23.299,18 zł. W ocenie kontrolujących wydatki te poniesione zostały bez podstawy prawnej. Ponadto inspektorzy kontroli wskazali, że zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1214) do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym a dokonanie takiego wydatku jest możliwe tylko i wyłącznie dla osób spełniających kryteria z ustawy o pomocy społecznej.

Burmistrz Gminy Aleksandrów Łódzki w złożonym zastrzeżeniu wskazał, że zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, natomiast art. 7 ustawy określa katalog zadań własnych gminy, do których należy zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminy. Uzasadniając wniesione zastrzeżenie Burmistrz obszernie opisał zasługi Zmarłego dla wspólnoty Gminy Aleksandrów Łódzki, podkreślając m.in., że działalność społeczna, zawodowa i kulturalna Zmarłego przyczyniła się do umocnienia więzi międzyludzkich oraz promocji wartości istotnych dla życia wspólnoty Gminy. W ocenie wnoszącego zastrzeżenie pogrzeb o charakterze oficjalnym, miejskim miał wymiar społeczny i edukacyjny, przypominał mieszkańcom o wartościach, jakie reprezentował Zmarły. Uroczystość pogrzebowa stanowiła wyraz wdzięczności i szacunku ze strony wspólnoty samorządowej wobec osoby, która przyczyniła się do rozwoju gminy. Pozwoliła mieszkańcom na godne pożegnanie Zmarłego, była okazją do przypomnienia i podkreślenia jego zasług. Udział środków publicznych umożliwił godną i adekwatną do zasług oprawę ceremonii, na którą nie byłoby stać najbliższych Zmarłego. W opinii Burmistrza, takie uroczystości integrują mieszkańców, budują wspólnotę i wzmacniają poczucie lokalnej tożsamości, a podejmowanie takich działań jest jednym z podstawowych zadań każdego samorządu.

Podsumowując Burmistrz Gminy wskazał, że: *„Środki publiczne są dobrem wspólnym wszystkich obywateli i powinny być przeznaczane na zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa. W naszej ocenie organizacja ostatniego pożegnania ... była właśnie zbiorową potrzebą społeczeństwa Gminy Aleksandrów Łódzki. Środki finansowe wydatkowane na uroczystość pogrzebową mieściły się zatem w zakresie objętym art. 216 ust 2 pkt 1 ustawy o finansach*

publicznych. Zostały ponadto wydatkowane zgodnie z zasadami wynikającymi z tej ustawy (art.44 ust.3)''.

Kolegium pragnie podkreślić, że nie kwestionuje zasług i znaczenia Zmarłego dla wspólnoty Gminy Aleksandrów Łódzki. Jednakże jedyną podstawą, w oparciu o którą Kolegium może ocenić zastrzeżenie, jest kryterium zgodności z prawem działań organu wykonawczego Gminy Aleksandrów Łódzki w zakresie poniesienia wydatków na zorganizowanie uroczystości pogrzebowej.

Odnosząc się do argumentów podniesionych w złożonym zastrzeżeniu wskazać należy, że zgodnie z art. 216 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego przeznaczone są w szczególności na realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, zadań przyjętych w drodze umów lub porozumienia, realizowanych wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych oraz zadań realizowanych na podstawie zawartych porozumień, o których mowa w art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 889). Art. 216 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że dokonywanie wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego uwarunkowane jest realizacją zadań przypisanych im ustawami. Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, że jednostki samorządu terytorialnego nie mają swobody w zakresie dokonywania wydatków ze środków publicznych, gdyż wydatki te mają charakter publiczny, a więc są związane z realizacją zadań przypisanych danemu szczeblowi samorządu terytorialnego.

W myśl art. 6 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Wynikająca z tego przepisu zasada domniemania kompetencji gminy opiera się na założeniu, że w przypadku, gdy ustawodawca nie zastrzegł konkretnego zadania publicznego na rzecz określonego organu władzy publicznej, wówczas powinno ono być wykonane przez samorząd gminny. Z kolei art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, ponadto w pkt 1 – 20 cytowanego ust. 1 określono katalog spraw, które stanowią zadania własne. Skonkretyzowanie tych zadań następuje w ustawach prawa materialnego, co oznacza, że gmina nie może przeznaczyć środków na urzeczywistnienie oczekiwań społecznych lokalnej wspólnoty, jeżeli nie mieszczą się one w zakresie działania gminy wyznaczonym ustawami materialnymi. Wydatki publiczne mogą być dokonywane tylko na podstawie konkretnego tytułu prawnego. Nakaz takiego działania wynika z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Mając na uwadze przytoczone wyżej przepisy Kolegium stwierdza, że wydatki z budżetu gminy mogą być przeznaczone wyłącznie na realizację zadań określonych w ustawach materialnych prawa administracyjnego. Stanowisko takie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6.02.2025 r., sygn. akt III SA/Gd 636/24, w którym Sąd wskazał, „... że w odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego (osób fizycznych i osób prawnych) organy władzy publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić wszystko czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok NSA OZ w Gdańsku z dnia 30 września 1992 r. sygn. akt SA/Gd 1008/92. ONSA 1993 nr 2 poz. 51). W działaniach tych jednostek nie stosuje się zasady co nie jest zakazane, jest dozwolone, lecz regułą, zgodnie z którą dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje". W dalszej części uzasadnienia Sąd przywołał art. 163

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podnosząc, że „... samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (domniemanie właściwości gminy). Są to jednak sprawy wynikające z przepisów prawa, nakładających na władze publiczne określone uprawnienia lub obowiązki o charakterze wykonawczym, których realizacja następuje na obszarze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego”.

Biorąc powyższe pod uwagę, złożone przez Burmistrza zastrzeżenie nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem wydatek związany z organizacją uroczystości pogrzebowej nie mieści się w zadaniach własnych gminy w rozumieniu art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Analizując obowiązujący stan prawny Kolegium Izby stwierdza, że podstawy poniesionego wydatku nie stanowiły przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Kolegium nie dopatrzyło się również podstawy do sprawienia oraz sfinansowania przez gminę pochówku na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 576 ze zm.). Przepis ten wskazuje osoby i podmioty uprawnione do sprawienia pochówku, w tym uprawnione do zorganizowania uroczystości pogrzebowych osób zasłużonych wobec państwa i społeczeństwa, nie przyznając jednakże takiego uprawnienia jednostkom samorządu terytorialnego.

W ocenie Kolegium Izby podstawy prawnej do działania gminy w tym zakresie nie stanowi także art. 10 ust. 3 ww. ustawy, określający zasady chowania zwłok niepochowanych przez osoby, którym przysługuje prawo pochówku oraz nieprzekazanych uczelniom medycznym w celach dydaktycznych. Zwłoki tych osób są - jak wynika z art. 10 ust. 3 ustawy – chowane przez gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu. Należy zatem przyjąć, że gmina ma sprawić pogrzeb tylko wtedy, gdy obowiązek tego nie może wykonać rodzina lub inna osoba, która dobrowolnie się do tego zobowiązała. Podkreślić przy tym również należy, że trudności finansowe rodziny nie przerzucają jej powinności wobec Zmarłego na gminę (za: I. Sierpowska (w:) Pomoc społeczna. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2023, komentarz do art. 44). Oznacza to tym samym, że jednostka samorządu terytorialnego nie jest również uprawniona – na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy – do organizacji i sfinansowania pochówku Zmarłego, gdy jego rodzina nie dysponuje środkami finansowymi niezbędnymi dla pokrycia kosztów ceremonii pogrzebowej, adekwatnej szczególnym zasługom osoby Zmarłego dla życia danej społeczności lokalnej, co zdaniem składającego zastrzeżenie stanowiło również motywację do poniesienia wydatku.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanowiło oddalić złożone zastrzeżenie.

Przewodniczący Kolegium

Zastępca Prezesa RIO w Łodzi

Beata Kaczmarek