

RM.0007.75.2025

P.A. Rokielie

28.01.2026

WARMIŃSKO-MAZURSKI URZĄD WOJEWÓDZKI W OLSZTYNIE

28.01.2026

AE:PL-63617-21139-RGDWI-27

GKS + RM + Rada Dmiany
28.01.2026

URZĄD MIASTA
KĘTRZYNA
wpłynęło

P.

2026 -01- 28

L. dz. 1502

Gmina Miejska Kętrzyn

AE:PL-40153-26295-FCGIT-23

Znak sprawy: PN.40.45.2026

PN.40.45.2026

1. Wystąpienie_Nadzorcze_RM_Ketrzyn.pdf (SHA3-512,
551df73a5b7a349a71e16b1c01c080daae5bf0866f996b7339d301ed1c9488a9e44db9deff8c4a4
b9ae03004b6f795130e8bb8250cb04aa3f3cb0b7bf4942fe9)

kopia d/w STARZNIK
G



Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie

Wydział Prawny i Nadzoru

PN.40.45.2026

Olsztyn, 28 stycznia 2026 r.

Rada Miejska w Kętrzynie

Na podstawie na podstawie art. 88 w zw. z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm., dalej u.s.g.), w związku z nadzorem sprawowanym nad działalnością uchwałodawczą gmin zwracam się o usunięcie naruszeń prawa stwierdzonych w uchwale Nr XXVII/166/2025 Rady Miejskiej w Kętrzynie z dnia 18 grudnia 2025 r. *w sprawie ustalenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Miejskiej Kętrzyn w Kętrzynie przy ul. Cmentarnej i w Nowej Wsi Małej.*

Materialną podstawę do ustanowienia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., zgodnie z którym, organy gminy, mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Pod pojęciem „zasad i trybu korzystania”, rozumieć należy ogół norm i zasad prawidłowego postępowania, obowiązujące reguły zachowania się, obowiązujący porządek zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W §2 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miejska w Kętrzynie postanowiła, że „Miejsca pochówku, w tym groby ziemne, murowane, nisze w kolumbarium a także miejsca rezerwowe pod groby nie mogą stanowić przedmiotu obrotu prywatnego.”

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa nie obejmuje uprawnienia do kształtowania, definiowania, nakazów dysponowania, w odniesieniu do praw podmiotowych o charakterze cywilno-prawnym.

Jak wskazał Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 13 lutego 1979 r., sygn. akt I CR 25/79, uprawnienie do grobu normują przepisy prawa cywilnego. Zasadniczo także, prawo do grobu, posiada osoba, która podpisała z zarządcą cmentarza umowę o „rezerwację”. Organ stanowiący gminy, nie może, w akcie określającym zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,

regulować kwestii dotyczących uprawnień lub obowiązków stron stosunku cywilnoprawnego.

Mając powyższe na uwadze należy zakwestionować również §2 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania „ubezpieczenie nagrobka jest obowiązkiem dysponenta grobu”.

Przedstawione stanowisko jest tożsame z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 20 grudnia 2016 r. znak PN.4131.432.2016.

Dodatkowo, należy zakwestionować również postanowienia §7 załącznika nr 1 do uchwały, którymi zabroniono: spożywania alkoholu i środków odurzających, palenia tytoniu (pkt 2), samowolnego sadzenia i usuwania drzew i krzewów (pkt 4), wysypywania odpadów z porządkowanych grobów poza przeznaczonymi do tego pojemnikami (pkt 7), wysypywania odpadów za ogrodzenie cmentarzy (pkt 8), niszczenia infrastruktury cmentarnej (pkt 11), handlu obwoźnego i obnośnego, reklamowania i akwizycji towarów i usług (pkt 14), zbiórek pieniężnych, bez uprzedniego uzyskania zgody Burmistrza Miasta Kętrzyn (pkt 15).

Cytowane przepisy regulaminu podjęte zostały z naruszeniem powszechnie obowiązujących norm prawnych, gdyż w ww. przypadkach organ stanowiący Gminy Miejskiej Kętrzyn dokonał powtórzeń i modyfikacji unormowań, zawartych ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - *Kodeks wykroczeń* (Dz.U. 2025 r. poz. 734 z późn. zm., dalej k.w.) oraz ustawie z dnia 26 października 1982 r. o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1665 z późn. zm.) (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2016 r. sygn. akt III SA/Gd 280/16).

Wskazać zatem trzeba, że wprowadzenie zakazu zbiórek pieniężnych, stanowi modyfikację art. 51 § 1 Kodeks wykroczeń. Zakazy: wysypywania śmieci poza miejscem wyznaczonym, sadzenia oraz usuwania drzew i krzewów są modyfikacją treści art. 145 k.w. Wprowadzony zakaz umieszczania reklam, powtarza natomiast art. 63a § 1 k.w. Również niszczenie infrastruktury cmentarnej zostało spenalizowane w art. 124 § 1 k.w., stąd wprowadzony przez Radę Miejską w Kętrzynie zakaz jest zbędny. W zakresie wprowadzonego zakazu prowadzenia akwizycji na terenie cmentarzy zauważyć trzeba, że przepis ten z kolei jest modyfikacją regulacji przewidzianej art. 60³ § 1 k.w. Ponadto, Rada nie mogła, w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., ustanowić zakazu spożywania alkoholu w miejscu publicznym. Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych, kompleksowo uregulowane zostały w ustawie o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* i uchwały w sprawie regulaminu cmentarzy komunalnych nie mogą ingerować w tę sferę

Ponadto, niezgodnymi z prawem są również przepisy regulujące odpowiedzialność za wyrządzone, przy korzystaniu z cmentarzy komunalnych, szkody, tzn.:

- „Administrator cmentarzy **nie odpowiada** za ewentualne nieprzestrzeganie przepisów bhp przy wykonywaniu robót przez ich wykonawców na terenie cmentarzy komunalnych” (§11 ust. 7)
- „W przypadku prowadzenia robót związanych z budową grobu murowanego na wykonawcy tych robót **ciąży obowiązek zabezpieczenia** terenu objętego wykopem. Wykonawca grobu murowanego podczas wykonywania robót **ponosi odpowiedzialność za szkody wobec osób trzecich** powstałe podczas wykonywania robót związanych z budową grobu murowanego” (§12 ust. 1 i 2).
- „Administrator cmentarzy **nie odpowiada za szkody na grobach powstałe w skutek klęsk żywiołowych, działania czynników zewnętrznych, aktów wandalizmu oraz za kradzieże**” (§16 ust. 5)

Powyższe postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Zgodnie z powołanym przepisem, gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przedmiotowe upoważnienie pomimo tego, iż jest bardzo ogólne, nie daje podstawy do regulowania zakresu przedmiotowej materii w sposób dowolny. W szczególności, zasady korzystania z obiektu nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z niego, w tym zawierać regulacji zawartych w przepisach rangi ustawowej. Rada nie może więc w ramach ustawowego upoważnienia, wynikającego z ww. przepisu ustawy *o samorządzie gminnym*, rozstrzygać o zagadnieniach, związanych z wyłączeniem odpowiedzialności określonych podmiotów za wypadki i szkody na osobach i mieniu, powstałych w trakcie korzystania z obiektu. O tym bowiem decydują przepisy ustawowe, chociażby ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - *Kodeks Cywilny* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1508).

Przedstawione stanowisko jest tożsame z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 4 kwietnia 2017 r. znak PN.4131.87.2017.

W tym miejscu wskazuję, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Prawodawca zatem z góry przypisał organowi wykonawczemu gminy uprawnienia zarządcze nad cmentarzami, nie określając zamkniętego zakresu uprawnień i obowiązków zarządczych. Do określenia takiego zakresu nie została upoważniona rada gminy. Z istoty zarządu wynika, że w jego ramach mieści się ogół czynności związanych z funkcjonowaniem cmentarza, w tym czynności organizacyjne dotyczące pochówku, utrzymania cmentarza, udostępniania miejsca pochówku. W rezultacie istotnie naruszają prawo następujące postanowienia regulaminu: §4 ust. 4 i 5 (regulujący sposób określenia miejsca pochówku), §8 (dotyczący procedury umiejscawiania ławek cmentarnych), §11 ust. 5 i 6 (określający obowiązkowe wymagania dla wykonawcy przy otrzymywaniu zezwolenia), §13 ust. 3 (regulujący kontrolę wykonawcy przez administratora), §16 ust. 4 (nadający dodatkowe uprawnienia administratorowi).

Wyżej wskazane postanowienia, stanowią wkroczenie w uprawnienia zarządcy – Burmistrza Miasta Kętrzyn, bowiem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie*

telefon: (89) 5232 333, (89) 5232 444

adres email: info@uw.olsztyn.pl

strona www: gov.pl/web/uw-warminsko-mazurski

adres e-Doręczeń: AE:PL-63617-21139-RGDWI-27

Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
adres: Al. Marsz. J. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn

gminnym nie zezwala na regulowanie sposobu dokonywania zarządu przez organ uchwałodawczy. Natomiast wskazane powyżej postanowienia Regulaminu dotyczą zasad wykonywania tego zarządu lub kwestii mieszczących się w jego zakresie. Ponadto, odnosząc się jeszcze do treści §11 ust. 5 i 6 regulaminu, należy wskazać, iż doprecyzowywanie obowiązków podmiotów świadczących usługi pogrzebowe, budowlane, kamieniarskie nie stanowi regulacji dotyczącej korzystania z cmentarza komunalnego, jako obiektu użyteczności publicznej.

Za niezgodne z prawem należy również uznać postanowienia zawarte w **§14 ust. 2-4** załącznika nr 1 do uchwały, w których Rada Miejska w Kętrzynie postanowiła, że wykonawca ma obowiązek uprzątnięcia miejsca pracy i wywozu materiałów i gruzu, a także do naprawienia powstałych szkód, uprawnień administratora do wezwania wykonawcy do wykonania ww. robót, a także do uporządkowania terenu ma koszt wykonawcy.

Przytoczonymi przepisami Regulaminu, Rada, nie mając ku temu upoważnienia, określiła krąg osób, które mają obowiązek porządkowania grobów i ich otoczenia, a także nałożyła obowiązek usuwania pozostałości po wymienianych nagrobkach, pomnikach. Działanie takie, nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach prawa i w konsekwencji postanowienia te, należało wyeliminować z obrotu prawnego.

Przedstawione stanowisko jest tożsame z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 5 kwietnia 2017 r. znak PN.4131.88.2017.

W związku z tym organ nadzoru, zwraca się o zajęcie stanowiska w przedmiocie możliwości dokonania zmiany przedmiotowej uchwały i dostosowania jej przez Radę Miejską w Kętrzynie do stanu zgodnego z prawem we własnym zakresie.

Proszę o zajęcie stanowiska w terminie 7 dni o dnia otrzymania przedmiotowego pisma.

z upoważnienia

Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

radca prawny

Jarosław Golański

Do wiadomości:

telefon: (89) 5232 333, (89) 5232 444

adres email: info@uw.olsztyn.pl

strona www: gov.pl/web/uw-warminsko-mazurski

adres e-Doręczeń: AE:PL-63617-21139-RGDWI-27

Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie

adres: Al. Marsz. J. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn

Burmistrz Miasta Kętrzyn

telefon: (89) 5232 333, (89) 5232 444
adres email: info@uw.olsztyn.pl
strona www: gov.pl/web/uw-warminsko-mazurski
adres e-Doręczeń: AE:PL-63617-21139-RGDWI-27

Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
adres: Al. Marsz. J. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn

