



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.002.03.2016  
P/16/087

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Marek Skrzypecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 98267 z dnia 15 stycznia 2016 r. 2. Maria Ossowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 98268 z dnia 15 stycznia 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Kobierzycach, ul. Pałacowa 1, 55-040 Kobierzyce (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Pacholik – Wójt Gminy Kobierzyce (dalej: „Wójt”)  (dowód: akta kontroli str. 5-9)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Kontrola realizacji w latach 2014-2015 zadań własnych<sup>2</sup> Gminy Kobierzyce (dalej: „Gmina”) w zakresie zarządzania i utrzymania sześciu komunalnych cmentarzy zlokalizowanych na jej obszarze, wykazała, że w Urzędzie:

#### **(A) w zakresie organizacji zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem tych cmentarzy:**

**[1]** uregulowano stan formalno-prawny wszystkich sześciu cmentarzy komunalnych Gminy o łącznej powierzchni 6,3278 ha, ich lokalizacja znajdowała odzwierciedlenie w zapisach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a przy poszerzaniu cmentarza komunalnego w Kobierzycach o nowo wybudowany parking, zachowano wymogi wynikające z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*<sup>3</sup>,

**[2]** w sposób prawidłowy realizowano zadania związane z utrzymaniem właściwego stanu techniczno-sanitarnego cmentarzy, tj. realizowano je zachowując wymogi wynikające z ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*<sup>4</sup> (dalej: „*ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych*”) i aktów wykonawczych do tej ustawy, a w szczególności rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. *w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków*<sup>5</sup> (dalej: „*rozporządzenie w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze*”),

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Zadanie własne w zakresie cmentarzy gminnych ustalone przepisem art. 7 ust. 1 pkt. 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2015, poz. 1515 ze zm.), dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2126.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 48, poz. 284.

[3] w sposób nierzetelny prowadzono w systemie informatycznym księgi cmentarne, bowiem nie zawierały one części wpisów wymaganych przepisami *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów*<sup>6</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji grobów”),

[3] ustalono, poprzez zapisy w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu oraz zakres obowiązków pracownika, jednoosobową realizację zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych Gminy, przy czym zadania związane z prowadzeniem dokumentacji cmentarnej wymaganej przepisami *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów* przypisano dopiero w wyniku kontroli NIK,

[4] działania w zakresie opracowania i przedłożenia Radzie Gminy do uchwalenia regulaminu cmentarzy komunalnych podjęto dopiero w wyniku kontroli NIK,

[5] w sposób prawidłowy, w oparciu o uchwałę Rady Gminy<sup>7</sup>, realizowano zadania wynikające z art. 10 ust. 3 *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych* i przepisów *ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*<sup>8</sup> (dalej: „ustawa o pomocy społecznej”), dotyczące pochówku osób, w tym bezdomnych, których zgon nastąpił na terenie Gminy.

#### **(B) odnośnie ustalania i rozliczania z budżetem Gminy opłat za groby oraz dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarzy komunalnych:**

[1] zapewniono w budżecie Gminy niezbędne środki finansowe na wydatki związane z zarządzaniem i utrzymaniem sześciu cmentarzy komunalnych Gminy w wysokości 260,5 tys. zł (60,0 tys. zł na inwestycje) w 2014 r. i 745,5 tys. zł (550,0 tys. zł na inwestycje) w 2015 r.,

[2] Wójt Gminy nie przygotował i nie przedłożył Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie cennika opłat cmentarnych<sup>9</sup>, stanowiących dochód Gminy w świetle uregulowań art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz pkt 4 *ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*<sup>10</sup> (dalej: „ustawa o dochodach j.s.t.”), co spowodowało nie pobieranie tych opłat, pomimo braku formalnej decyzji w tym zakresie ze strony organu stanowiącego, jedynie uprawnionego do rozstrzygnięcia tej kwestii w świetle zapisów art. 18 ust. 2 pkt. 8 *ustawy o samorządzie gminnym* w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*<sup>11</sup> (dalej: „ustawa o gospodarce komunalnej”),

[3] w sposób prawidłowy prowadzono ewidencję księgową zapewniając wyodrębnienie kosztów związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych Gminy.

#### **(C) w sprawie nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych Gminy:**

[1] nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych<sup>12</sup> i wewnętrznych, a także audytu, dotyczących realizacji zadań z zakresu zarządzania i utrzymania sześciu cmentarzy komunalnych Gminy,

[2] nie wpłynęła żadna skarga lub wnioski mieszkańców Gminy, dotyczący zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 90, poz. 1013.

<sup>7</sup> Nr LVII/629/06.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

<sup>9</sup> W ramach obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 2 pkt. 1 *ustawy o samorządzie gminnym*.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 198.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

<sup>12</sup> W tym przez państwowego inspektora sanitarnego.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza

1.1. W okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu zarządzania cmentarzami komunalnymi, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, obowiązującym w okresie od 3 września 2010 r.<sup>13</sup>, przypisano Referatowi Dróg, Transportu i Mienia Komunalnego (dalej: „referat DTiMK”), nadzorowanemu przez Zastępcę Wójta Gminy.

(dowód: akta kontroli str.10-23, 24-33)

1.2. Problematyka zarządzania cmentarzami komunalnymi przypisana została, w dniu 21 sierpnia 2009 r., w indywidualnym zakresie obowiązków, jednemu z pracowników referatu DTiMK, tj. głównemu specjalście ds. zarządzania nieruchomościami. W zakresie powierzonych mu zadań wymieniono: prowadzenie inwestycji, nadzór nad bieżącym zagospodarowaniem cmentarzy komunalnych, nadzór nad obiektami budowlanymi na ich terenie, wydawanie zgody na pochówek, wyznaczanie kwater, nadzór nad utrzymaniem porządku na cmentarzu, przygotowanie zamówień usług w tym zakresie i kontrola ich realizacji.

W zakresie czynności ww. pracownika nie określono obowiązków w przedmiocie prowadzenia dokumentacji cmentarnej wymaganej na podstawie *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*. Pracownik ten otrzymał wymagane hasło i login dostępowy do programu informatycznego, w którym prowadzono księgi cmentarne w celu dokonywania stosownych wpisów.

(dowód: akta kontroli str. 34-36, 37-38, 39-41, 120, 121)

1.3. Na terenie Gminy funkcjonowało sześć cmentarzy komunalnych o łącznej powierzchni 6,3278 ha: [1] w Kobierzycach o powierzchni 0,9925 ha, przejęty przez Gminę w dniu 22 kwietnia 2002 r. od Parafii Rzymsko-Katolickiej pod wezwaniem Wniebowzięcia N.M.P. w Kobierzycach położony na działkach o numerach 158/6 i 158/7 przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego Gminy na cele publiczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*<sup>14</sup> (dalej: „*ustawa o gospodarce nieruchomościami*”), jako komunalny cmentarz grzebalny; [2] w Magnicach o powierzchni 0,5678 ha, przejęty przez Gminę w dniu 22 kwietnia 2002 r. od ww. Parafii, położony na działce o numerze 5/3 przeznaczonej w planach zagospodarowania przestrzennego Gminy na cele publiczne w rozumieniu przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, jako komunalny cmentarz grzebalny; [3] w Tyńcu Małym o powierzchni 1,2500 ha, położony na dwóch działkach oznaczonych symbolem IZC teren cmentarza, tj. działce o nr. 353, nabytej przez Gminę w dniu 7 czerwca 1991 r. nieodpłatnie z mocy prawa, na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*<sup>15</sup> (dalej: „*ustawa z dnia 10 maja 1990 r.*”) oraz o nr. 354/4 nabytej przez Gminę 16 lipca 1992 r. na własność od osoby fizycznej – mieszkańca Gminy; [4] w Tyńcu nad Ślężą, o powierzchni 0,9433 ha, położony na działce oznaczonej symbolem IZC teren zieleni cmentarnej o numerze 206/1, nabytej przez Gminę w dniu 7 czerwca 1991 r. nieodpłatnie z mocy prawa, na podstawie art. 18 ust. 1 *ustawy z dnia 10 maja 1990 r.*; [5] w Bielanych Wrocławskich, o powierzchni 1,3025 ha, położony na dwóch działkach oznaczonych symbolem IZC teren cmentarza, tj. działce o nr. 176/1, nabytej przez Gminę w dniu 7 czerwca 1991 r. nieodpłatnie

<sup>13</sup> Wprowadzonym zarządzeniem Wójta Gminy Nr KA 0151- 01080/2010 z dnia 3 września 2010 r., zmienionym m.in. zarządzeniem Wójta Gminy Nr KA 0050- 1.0159/2013 z dnia 1 sierpnia 2013 r.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

z mocy prawa, na podstawie art. 18 ust.1 *ustawy z dnia 10 maja 1990 r.*, oraz o nr. 176/4, nabytej przez Gminę w dniu 16 maja 1995 r. na własność od osoby prawnej (spółdzielni); [6] w Wierzbicach o powierzchni 1,2717 ha, przejęty przez Gminę w dniu 16 marca 2007 r. od Parafii Rzymsko – Katolickiej pod wezwaniem Bożego Ciała i MB Częstochowskiej w Wierzbicach, położony na działkach o numerach 105 i 104 na terenie oznaczonym symbolem ZC-1 z przeznaczeniem na komunalny cmentarz grzebalny.

W okresie objętym kontrolą (2014 – 2015) na sześciu cmentarzach komunalnych dokonano łącznie 278 pochówków<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 68)

W celu ustalenia spełniania przez Gminę postanowień *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych* oraz *rozporządzenie w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze*, w dniu 27 stycznia 2016 r. przeprowadzono oględziny dwóch cmentarzy komunalnych, tj. w Magnicach<sup>17</sup> oraz w Bielanych Wrocławskich<sup>18</sup> w wyniku, których ustalono, że:

[1] na terenie obu cmentarzy znajdują się domy przedpogrzebowe, w tym na terenie cmentarza w Bielanych Wrocławskich wraz z pomieszczeniem chłodni do przechowywania zwłok, budynki są w należyтым stanie technicznym, dobrze utrzymane, zamykane i zabezpieczone przez dostępem osób nieuprawnionych,

[2] cmentarze znajdują się na terenie ogrodzonym - cmentarz w Magnicach murem ceglany, zaś cmentarz w Bielanych Wrocławskich ogrodzeniem z metalowej siatki; ogrodzenia znajdowały się w dobrym stanie technicznym i posiadały wymaganą wysokość ok. 1,8 m – 2,2 m, bramy cmentarne oraz furtki zamykane na kłódki, otwierane przez służby gminne o godz. 8<sup>00</sup> i zamykane po zmroku,

[3] teren cmentarzy i wokół nich, wyposażony był w utwardzone (asfaltowe) drogi dojazdowe i dojścia, oba cmentarze posiadały zorganizowane miejsca postojowe dla samochodów – cmentarz w Magnicach ok. 30 miejsc parkingowych zorganizowanych wzdłuż cmentarnego muru (miejsca parkingowe na terenie utwardzonym masą bitumiczną), natomiast przy cmentarzu w Bielanych Wrocławskich zorganizowano parking na ok. 300 samochodów (teren utwardzony, wyasfaltowany, wyznaczone miejsca parkingowe). Na terenie cmentarzy boczne dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych nie posiadały nawierzchni utwardzonej. Utwardzone były aleje główne cmentarzy prowadzące z domów przedpogrzebowych przez cały teren cmentarza oraz częściowo alejki boczne – cmentarz w Bielanych Wrocławskich. Drogi, ciągi piesze i pieszo-jezdne dostosowane były do potrzeb osób niepełnosprawnych – nie stwierdzono progów, schodów, ubytków w nawierzchni alei utrudniających komunikację pieszą. Na cmentarzu w Bielanych Wrocławskich, przy wejściu do domu przedpogrzebowego (dwa stopnie wejściowe), wybudowano rampę podjazdową,

[4] stan drzewostanu na terenie cmentarzy był prawidłowy – na miejscach grzebalnych, drogach lub ciągach pieszych nie leżały połamane elementy drzewostanu i miejsca te nie były uszkodzone przez korzenie drzew. Cmentarze posiadały wystarczającą liczbę kontenerów i pojemników na odpady (umożliwiających segregację śmieci). Kontenery i pojemniki znajdowały się w należyтым stanie technicznym i były opróżnione. Cmentarze były zadbane, wysprzątane, zieleń uporządkowana. Na obu cmentarzach zorganizowano toalety dla odwiedzających – w Bielanych Wrocławskich w systemie TOI-TOI, w Magnicach

<sup>16</sup> Bielany Wrocławskie – 71 pochówków, Kobierzyce – 61, Wierzbice – 43, Tyniec Mały – 58, Tyniec nad Słężą – 41 i Magnice - 4

<sup>17</sup> najmniejsza liczba pochówków.

<sup>18</sup> największa liczba pochówków.

toaleta znajdowała się obok pomieszczenia gospodarczo-magazynowego. Cmentarze nie posiadały systemów monitoringu elektronicznego.

(dowód: akta kontroli str. 124-137)

W okresie 2014-2015 Cmentarze komunalne w Tyńcu nad Ślężą oraz w Wierzbicach służyły również społeczności gminy Jordanów Śląski, która nie posiada cmentarza komunalnego. Na cmentarzu w Tyńcu nad Ślężą stwierdzono trzy pochówki mieszkańców ww. Gminy, zaś w Wierzbicach – jeden pochówek.

Według informacji Wójta Gminy Jordanów Śląski, z uwagi na brak cmentarza komunalnego w tej gminie, Urząd kierowanej przez niego Gminy nie prowadzi i nie posiada danych liczbowych o pochówkach mieszkańców Gminy Jordanów Śląski na innych cmentarzach komunalnych w sąsiednich gminach, nie zawarto też żadnych porozumień w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 37-38, 39-41, 42-43, 44-67, 68, 69, 70-88, 118-119, 123)

**1.4.** Jak wskazał kierownik referatu DTiMK Urzędu, analizy dotyczące stopnia wykorzystania terenu cmentarzy komunalnych prowadzone są na bieżąco (bez sporządzania raportów pisemnych), zaś gminne cmentarze dysponują dużą rezerwą terenów, które w razie konieczności mogą zostać przeznaczone na powiększenie danego cmentarza. Gmina zabezpiecza także w corocznych budżetach środki finansowe na ewentualne nieprzewidziane wydatki związane z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych..

(dowód: akta kontroli str. 37-41)

**1.5.** W kontrolowanym okresie wystąpił jeden przypadek poszerzenia terenu cmentarnego, tj. o obszar parkingu do obsługi cmentarza komunalnego w Kobierzycach. Budowa parkingu została poprzedzona decyzją Starosty Powiatu Wrocławskiego Nr 1858/2013 z dnia 11 lipca 2013 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 89-90)

**1.6.** Gmina nie powierzała spraw zarządzania cmentarzami komunalnymi spółce komunalnej/zakładowi budżetowemu ani też podmiotom zewnętrznym. Zadania te realizowano poprzez pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 37-41)

**1.7.** Zgodnie z uchwałą Rady Gminy Kobierzyce<sup>19</sup>, Gmina organizuje pogrzeb w przypadku braku podmiotów lub osób bliskich do dokonania pochówku; o sprawienie pogrzebu lub pokrycie kosztów pogrzebu przez Gminę, może również ubiegać się osoba lub rodzina będąca w niedostatku i nie mająca możliwości ubiegania się o świadczenie na ten cel z innych tytułów; pogrzeb powinien być dokonany zgodnie z wyznaniem zmarłego i miejscowymi zwyczajami oraz zlecony wyspecjalizowanemu podmiotowi.

W okresie objętym kontrolą, w 2015 r., Gmina sfinansowała jeden pochówek osoby nieposiadającej żadnej rodziny i nie mającej możliwości ubiegania się o świadczenie na ten cel z innych tytułów, wydatkując na ten cel 2,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.99, 100)

**1.8.** Analiza prawidłowości<sup>20</sup> prowadzenia przez Urząd dokumentacji cmentarnej, o której mowa w *rozporządzeniu w sprawie ewidencji grobów* wykazała, że:

- w odniesieniu do wszystkich skontrolowanych przypadków, prowadzono wymagane przepisem § 1 ww. rozporządzenia księgi cmentarne, tj. „Księgę

<sup>19</sup> Nr LVIII/629/06, wydaną na podstawie 18 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* oraz art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 *ustawy o pomocy społecznej*.

<sup>20</sup> przeprowadzona na próbie zapisów dotyczących zmarłych pochowanych na cmentarzu w Bielaniach Wrocławskich w liczbie 35 osób w 2014 r. i 37 w 2015 r.

osób pochowanych na cmentarzu” (prowadzona według numeracji narastającej lub w układzie rocznikowym), „Księgę grobów” i „Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu”,

- księgi cmentarne prowadzono z wykorzystaniem licencjonowanego programu informatycznego CMENTARZ wersja 2.0.30, który pozwalał wygenerować wszystkie trzy ww. księgi cmentarne,
- poddane analizie księgi cmentarne zawierały następujące dane wymagane przepisami ww. rozporządzenia: nazwisko i imię pochowanego, numer ewidencyjny, datę zgonu, bez określenia miejsca zgonu, a także datę pochowania i miejsce pochowania, tylko miejscowość bez usytuowania grobu wynikającego z planu zagospodarowania cmentarza, tj. kwatery, rzędu, numeru w rzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 101–117, 120, 121)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zakresie czynności pracownika referatu DTiMK nie uwzględniono zadań polegających na prowadzeniu ksiąg cmentarnych, o których mowa w § 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*.

Wójt Gminy wyjaśnił, że nastąpiło to przez niedopatrzenie i zadeklarował uzupełnienie wzmiankowanego zakresu czynności.

W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 11 lutego 2016 r. sporządzono aneks do zakresu czynności pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie spraw cmentarzy komunalnych, w którym powierzono mu prowadzenie ewidencji grobów. Jednocześnie pracownik ten otrzymał upoważnienie Wójta Gminy Kobierzyce z dnia 12 lutego 2016 r. do czynności związanych z dokonywaniem wpisów do ksiąg cmentarnych, wymagane przepisem § 14 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*.

(dowód: akta kontroli str. 34-36, 37-38, 39-41, 120, 121, 163, 164)

2. Nie określono zasad i trybu korzystania z cmentarzy komunalnych poprzez ustalenie regulaminu cmentarzy, w ramach uprawnień przysługujących organom Gminy na podstawie art. 40 ust. 1 i ust. 2. pkt 4 *ustawy o samorządzie gminnym*.

W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy zadeklarował wyeliminowanie wskazanej nieprawidłowości, załączając projekt regulaminu cmentarzy komunalnych, który zostanie przedstawiony Radzie Gminy Kobierzyce na kolejnej sesji, celem podjęcia odpowiedniej uchwały pozwalającej na jego stosowanie.

dowód: akta kontroli str. 91, 92, 93-98)

3. Zakres zapisów dokonywanych w skontrolowanych księgach cmentarnych nie spełniał wymogów wynikających z *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*<sup>21</sup>, bowiem nie zawierał: nazwiska rodzowego (§ 3 ust. 1 pkt 2), stanu cywilnego (§ 3 ust. 1 pkt 3), daty i miejsca urodzenia (§ 3 ust. 1 pkt 4), miejsca zgonu (§ 3 ust. 1 pkt 5), imion i nazwisk rodziców (§ 3 ust. 1 pkt 7), miejsca pochowania z podaniem usytuowania grobu wynikającego z planu zagospodarowania cmentarza, tj. kwatery, rzędu, numeru w rzędzie (§ 3 ust. 1 pkt 9 i § 4 ust. 1 pkt 5 w związku z § 2 pkt 1), rodzaju grobu (§ 3 ust. 1 pkt 12, § 4 ust. 1 pkt 4), ostatniego miejsca zamieszkania (§ 3 ust. 1 pkt 13), oraz numeru i daty rejestracji zgonu w księgach stanu cywilnego oraz nazwy i siedziby urzędu, który zgon zarejestrował, lub numeru, daty i wystawcy innego dokumentu, z którego pochodzą dane dotyczące osoby pochowanej (§ 3 ust. 1 pkt 14). Zgromadzona i przechowywana w Urzędzie dokumentacja osób zmarłych

<sup>21</sup> Według wymogów obowiązujących do 31 grudnia 2015 r.

pochowanych na cmentarzach komunalnych Gminy umożliwiła wprowadzenie powyższych danych.

Wójt Gminy wyjaśnił, że nastąpiło to przez niedopatrzenie pracownika Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 101–117, 120, 121)

## **2. Ustalanie i rozliczanie z budżetem gminy opłat za groby oraz prawidłowość dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarzy komunalnych**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** Gmina Kobierzyce w zakresie planowania dochodów i wydatków na każdy rok budżetowy stosuje zasady wynikające z Uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XLVII/573/10 z dnia 3 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Materiały planistyczne przekazywane przez Kierownika referatu DTiMK Urzędu do opracowania budżetu Gminy na 2014 r. i 2015 r. dla rozdziału 71035 – cmentarze zawierały m.in., projekt planu wydatków ogółem, w tym na: zakup materiałów i wyposażenia, energii, usług remontowych, usług pozostałych (opłaty za media), opłaty na rzecz budżetu j.s.t. (wywóz śmieci) oraz wydatki inwestycyjne. Przekazywano także zestawienia tabelaryczne planowanych wydatków w powiązaniu z planem wydatków za rok poprzedni, wykonaniem wydatków za rok poprzedni, planem wydatków na rozdziale 71035 w latach 2014 – 2020.

W materiałach planistycznych do opracowania budżetu na 2014 r. w zakresie wydatków inwestycyjnych zaplanowano wykonanie utwardzenia 300 m<sup>2</sup> powierzchni parkingu i miejsc postojowych przy cmentarzu w Magnicach oraz odnowienie muru cmentarnego w Magnicach.

W planie wydatków inwestycyjnych na 2015 r. planowano wykonanie przebudowy cmentarza komunalnego w Kobierzycach oraz sporządzenie projektów przebudowy cmentarzy w Bielanych Wrocławskich, Wierzbicach, Tyńcu nad Słężą.

W zakresie rocznych planów wydatków, w tym związanych z utrzymaniem cmentarzy w 2014 r., Gmina działała na podstawie postanowień Uchwały Budżetowej Nr XXXVI/528/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 30 grudnia 2013 r., a w 2015 r. na podstawie Uchwały Budżetowej Nr III/8/14 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 19 grudnia 2014 r.

Gmina nie prowadziła budżetu zadaniowego i nie wyodrębniała finansowania zadania związanego z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych. Ponadto w Gminie nie ustalono stawek opłat za świadczenie usług cmentarnych na wszystkich sześciu cmentarzach.

(dowód: akta kontroli str. 138)

Zgodnie z Uchwałą Budżetową Nr XXXVI/528/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Kobierzyce na 2014 r. planowane wydatki budżetowe w rozdziale 71035 – cmentarze wynosiły 260,5 tys. zł, po zmianach 340,0 tys. zł.

W 2014 r. w rozdziale 71035 - cmentarze zrealizowano wydatki na łączną kwotę 302,1 tys. zł (88,9% planowanych), w tym 129 995 zł w paragrafie 6050 – wydatki inwestycyjne (zrealizowano zadania: „Utwardzenie pow. 300 m<sup>2</sup> parkingu przy cmentarzu w Magnicach” - 120 000 zł, „Odnowienie muru okalającego cmentarz w Magnicach” - 9 995 zł).

(dowód: akta kontroli str. 139-143, 144-149)

Według zapisów Uchwały Budżetowej Nr III/8/14 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu na 2015 r. planowane wydatki budżetowe w rozdziale 71035 – cmentarze wynosiły 745,5 tys. zł, po zmianach – 779,5 tys. zł.



W 2015 r. w rozdziale 71035 - *cmentarze* wykonano wydatki na łączną kwotę 385,7 tys. zł a 335,0 tys. zł ujęto wśród wydatków niewygasających z terminem realizacji do 30 czerwca 2016 r.:

(dowód: akta kontroli str. 144-149, 150-154)

**2.2.** Gmina nie powierzała spraw zarządzania cmentarzami komunalnymi spółce komunalnej/zakładowi budżetowemu ani też podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 37-41)

**2.3.** W Gminie nie ustalono wysokości stawek i zakresu opłat za świadczenie usług cmentarnych na wszystkich sześciu cmentarzach komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 155-156)

**2.4.** Wójt Gminy wskazał, że Gmina nie przeprowadzała analizy opłacalności przyjętego sposobu prowadzenia spraw cmentarzy komunalnych, ze względu na brak opłat cmentarnych i pokrywanie całości wydatków z budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 37-41)

**2.5.** Gmina nie prowadziła budżetu zadaniowego, nie wyodrębniała finansowania zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych, nie uzyskiwała przychodów z prowadzenia cmentarzy komunalnych, natomiast w ewidencji finansowo-księgowej ujmowane były wydatki związane z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 144-149)

W badanym okresie łączne koszty utrzymania sześciu cmentarzy komunalnych funkcjonujących na terenie Gminy wyniosły 313,0 tys. zł (159,6 tys. zł w 2014 r. i 153,4 tys. zł w 2015 r.). Koszty te dotyczyły: dostaw wody i energii elektrycznej, utrzymania zieleni i czystości (koszenie trawy i oczyszczanie alejek i dróg cmentarnych), zabezpieczenia sanitarnego (kabiny TOI TOI), wywozu nieczystości stałych, przeglądów technicznych domów przedpogrzebowych.

(dowód: akta kontroli str. 157-162)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

*Ustalona  
nieprawidłowość*

**1.** Na żadnym z sześciu cmentarzy komunalnych Gminy nie ustalono opłat cmentarnych.

Z informacji uzyskanej od Przewodniczącej Rady Gminy wynika, że Rada Gminy nie podejmowała uchwał w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Gminie, ponieważ nie otrzymała takiego wniosku od Wójta (wcześniej zarządu) Gminy.

Brak realizacji tego obowiązku (przedłożenia Radzie Gminy projektu uchwały) nie może znajdować usprawiedliwienia w argumentach wskazanych przez Wójta w wyjaśnieniach odwołujących się do konsultacji społecznych, które wskazywały, aby opłat cmentarnych nie wprowadzać oraz analiz prawnych potwierdzających, że wprowadzenie tych opłat nie jest obligatoryjne.

Podjęcie bowiem decyzji o wprowadzeniu bądź nie opłat cmentarnych na cmentarzach komunalnych Gminy należało do wyłącznej kompetencji Rady Gminy, o czym rozstrzygał przepis art. 18 ust. 2 pkt. 8 *ustawy o samorządzie gminnym* w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 *ustawy o gospodarce komunalnej*<sup>22</sup>. W tej sytuacji Wójt Gminy w ramach obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 2 pkt 1 *ustawy o samorządzie gminnym* zobowiązany był do opracowania projektu uchwały ustalającego opłaty cmentarne i wystąpienia do Rady Gminy o podjęcie decyzji

<sup>22</sup> Rada Gminy do kontroli NIK nie skorzystała z możliwości określonej w art. 4 ust. 2 ww. ustawy, co do przekazania uprawnień w zakresie ustalania cen i opłat organowi wykonawczemu, Wójtowi Gminy

w tym zakresie. Brak opracowania projektu uchwały i nie przedłożenie Radzie Gminy pozbawiło organ stanowiący realizacji uprawnień decyzyjnych w tym zakresie związanych z dochodami budżetu Gminy, bowiem w świetle art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach j.s.t.* opłaty cmentarne stanowiły dochód własny z majątku gminy.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 155-156)

### **3. Wykonywanie nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W związku z samodzielnym prowadzeniem przez pracowników Urzędu spraw związanych z cmentarzami komunalnymi, w Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur dla zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem, utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi Gminy. Zadania w tym zakresie określono w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu i zakresie obowiązków pracownika odpowiedzialnego za realizację tych zadań (opis w pkt. 1.2.).

(dowód: akta kontroli str. 165)

**3.2.** W latach 2014-2015 nie odnotowano prowadzenia w Urzędzie kontroli zewnętrznej, w tym przez państwowego inspektora sanitarnego, kontroli wewnętrznej (instytucjonalnej), w tym audytu oraz kontroli komisji Rady Gminy dotyczących realizacji zadań z zakresu zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych Gminy.

(dowód: akta kontroli str.39-41)

**3.3.** W latach 2014-2015 do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga lub wniosek mieszkańców dotyczący zadań związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 39-41)

## **IV. Wnioski**

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>23</sup> (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Kontynuację działań mających na celu ustalenie przez Radę Gminy Kobierzycy regulaminu cmentarzy komunalnych i poinformowanie NIK o uchwaleniu tego regulaminu.
2. Uzupelnienie wpisów w księgach cmentarnych w zakresie zapewniającym spełnienie wymogów ustalonych w *rozporządzeniu w sprawie ewidencji grobów*.
3. Wystąpienie do Rady Gminy o podjęcie decyzji w sprawie opłat cmentarnych na cmentarzach komunalnych Gminy w ramach wyłącznej kompetencji w tym zakresie wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt. 8 *ustawy o samorządzie gminnym* w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 *ustawy o gospodarce komunalnej*.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń*

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK*, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia            kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontrolerzy:  
Marek Skrzypecki  
Doradca ekonomiczny

.....  
*Podpis*

.....  
*podpis*

Maria Ossowska  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*