



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.002.04.2016
P/16/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98271 z dnia 18 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Nowa Ruda (dalej: „Urząd”), ul. Niepodległości 1, 57 - 400 Nowa Ruda
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adrianna Mierzejewska, Wójt Gminy Nowa Ruda, od 1 grudnia 2014 r. (dalej: „Wójt”), poprzednio, tj. od 6 grudnia 2006 r. do 30 listopada 2014 r. Wójtem był Sławomir Karwowski (dalej: „poprzedni Wójt”) (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Kontrola realizacji w okresie 2014-2015 zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem dwóch założonych przed 1945 r. cmentarzy komunalnych Gminy Nowa Ruda² (dalej: „Gmina”), zlokalizowanych na własnym obszarze we wsiach Bożków i Jugów, wykazała, że:

(A) w zakresie organizacji zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem tymi cmentarzami w **Urzędzie**:

[1] w sposób właściwy przypisano poprzez regulamin organizacyjny i zakres obowiązków zadania do jednoosobowej realizacji, w tym związane z nadzorem nad Zarządcą cmentarzy (podmiot prywatny³ - dalej „Zarządca”),

[2] nierzetelnie sprawowano nadzór nad sposobem wykonywania zadań umownych przez Zarządcę, co przyczyniło się m.in. do nieprawidłowego prowadzenia dokumentacji cmentarnej i pobierania opłat cmentarnych,

[3] zasadnie odstąpiono od formalnej analizy dotyczącej stopnia wykorzystania cmentarzy komunalnych, ze względu na gwarantowaną wieloletnią dostępność miejsc grzebalnych bez konieczności zabezpieczenia dodatkowych terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przy uwzględnieniu dotychczasowego ok. 70% stopnia wykorzystania i średnio 15 pochówków rocznie,

[4] prawidłowo wybrano Zarządcę cmentarzy z uzasadnionym odstępniem od stosowania wymogów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴ (dalej: „*pzp*”) ze względu na szacunkową wartość zamówienia poniżej progu ustalonego przepisem art. 4 pkt 8 tej ustawy,

¹ 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.

² 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 r., poz. 1515 ze zm.).

³ „R. M. – Usługi Pogrzebowe”

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 907. ze zm.

[5] odpowiednio przypisano zadania umowne *Zarządcy*, gwarantując realizację wszystkich obowiązków ciążących na *Gminie* w ramach ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁵ (dalej: „*ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych*”), z wyjątkiem realizowanej przez *Urząd* gospodarki odpadami komunalnymi,

[6] nie dokonano weryfikacji możliwości organizacyjnych i merytorycznych *Zarządcy* w zakresie realizacji zadań umownych oraz nie zabezpieczono w umowach obowiązujących w kontrolowanym okresie, warunków pozwalających na skuteczne egzekwowanie właściwej realizacji wszystkich zadań, w tym poprzez zapisy ustalające finansowe kary umowne, co powodowało powstawanie opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości w sprawowaniu zarządu cmentarzami przez *Zarządcę*, bez konsekwencji w wysokości zmiany wypłaty jego wynagrodzenia, pomimo tego, że część zadań nie była realizowana w ogóle, bądź była wykonywana niezgodnie z umową (m.in. nie założono książki obiektu budowlanego Kaplicy na cmentarzu w Jugowie oraz nie dokonywano okresowych przeglądów jej stanu technicznego, nie prowadzono dwóch z trzech wymaganych ksiąg cmentarnych),

[7] prawidłowo ustalono, poprzez uchwałę Rady *Gminy*, *Regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych*, określając w nim m.in. przepisy porządkowe, sposób gospodarowania miejscami grzebalnymi, zasady wjazdu i poruszania się pojazdów mechanicznych,

[8] właściwie ustalono w 2015 r. zasady dotyczące pochówku osób, w tym bezdomnych, których zgon nastąpił na terenie *Gminy*, a w badanym okresie prawidłowo realizowano zadania w tym zakresie, wydatkując na nie 19,1 tys. zł,

[9] dopuszczono do wieloletnich zaniedbań w prowadzeniu dokumentów związanych z cmentarzami komunalnymi wymaganych obowiązującymi przepisami, w tym nie prowadzono ksiąg cmentarnych i książki obiektu budowlanego (Kaplica na cmentarzu w Jugowie) oraz nie egzekwowano realizacji tych obowiązków od *Zarządcy* po przekazaniu mu w 2012 r. zadań związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi *Gminy*,

[10] nie posiadano dokumentów, w tym pozwolenia na budowę, potwierdzających, że przy budowie Kaplicy na cmentarzu *Gminy* w Jugowie zachowano wymogi formalno-prawne i techniczne wynikające z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*⁶ (dalej: „*Prawo budowlane*”),

[11] nie dopełniono obowiązku wynikającego z przepisów dotyczących rachunkowości w zakresie ujęcia budynku Kaplicy na cmentarzu w Jugowie w ewidencji księgowej środków trwałych.

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

[1] prawidłowo ujęto w budżecie *Gminy* poniesione w badanym okresie wydatki na utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi (62,8 tys. zł w 2014 r., 58,1 tys. zł w 2015 r.), z wyjątkiem wydatków z tytułu opłaty za odpady komunalne (po 22,7 tys. zł w 2014 r. i 2015 r.), które ujęto w rozdziale 75023 *urzędy gmin* zamiast w rozdziale 71035 *cmentarze*,

[2] wynagrodzenia dla *Zarządcy* (40,1 tys. zł w 2014 r., 35,3 tys. zł w 2015 r.) wypłacono zgodnie z warunkami ustalonymi w umowach z zachowaniem comiesięcznych rozliczeń,

⁵ Dz.U. z 2011 Nr 118, poz. 687 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

[3] właściwie ustalono opłaty cmentarne poprzez uchwałę Rady *Gminy* Nr 62/XI/11 z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie *ustalenia opłat cmentarnych* (dalej: „*uchwała w sprawie ustalenia opłat cmentarnych*”) określając ceny odnoszące się do zadań realizowanych w ramach zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych,

[4] prawidłowo ustalono - poprzez zapisy w *Regulaminie korzystania z cmentarzy Gminy - zasady postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi*, zachowując trzymiesięczną karencję, po powiadomieniu założyciela/dysponenta grobu o zamiarze likwidacji grobu.

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

[1] nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych i audytu w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych *Gminy*,

[2] nierzetelnie sprawowano nadzór w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych, co przyczyniło się do powstania nieprawidłowości przy realizacji przez Zarządcę zadań umownych:

- dopuszczono do prowadzenia przez Zarządcę tylko jednej spośród trzech ksiąg cmentarnych wymaganych przepisem § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów⁷ (dalej: „*rozporządzenie w sprawie sposobu ewidencji grobów*”),
- nie wyegzekwowano od Zarządcy warunków umownych, co do założenia książki obiektu budowlanego (Kaplicy na cmentarzu w Jugowie) oraz przeprowadzania okresowych kontroli tego obiektu budowlanego, celem realizacji obowiązku wynikającego odpowiednio z art. 64 ust. 1 i art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane*,
- nie sprawdzono i dopuszczono do niedopełnienia przez Zarządcę warunku umownego w zakresie realizacji zadań związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi, z wykorzystaniem osoby posiadającej odpowiednie kwalifikacje w tym zakresie, potwierdzone licencją zawodową zarządcy nieruchomości,
- nie zweryfikowano warunku umownego, co do posiadania przez Zarządcę obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody, które mogą wyniknąć w związku z wykonywaniem czynności zarządzania cmentarzami *Gminy*, wymaganego przepisami art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸ (dalej: „*ustawa o gospodarce nieruchomościami*”),
- nie weryfikowano sposobu realizacji przez Zarządcę zadania umownego w zakresie sposobu naliczania, pobierania i rozliczania opłat cmentarnych, także w odniesieniu do zasad ustalonych na podstawie uchwały Rady *Gminy* w sprawie *ustalenia opłat cmentarnych*, co pozwoliło m.in. na nie wniesienie przez Zarządcę ciężących na nim opłat cmentarnych (w łącznej kwocie 11,3 tys. zł za 21 komercyjnych usług pogrzebowych wykonanych przez jego firmę na cmentarzach komunalnych *Gminy* w latach 2014-2015) oraz na pobranie części opłat w sposób niezgodny z warunkami ustalonymi przez Radę *Gminy*,

⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 90, poz. 1013 ze zm. wprowadzonymi rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2003 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów* (Dz. U. z 2003 r. Nr 141, poz. 1370)

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.

- dopuszczono do nierealizowania przez Zarządcę w 2014 r. obowiązku umownego w zakresie przedkładania comiesięcznych sprawozdań ujmujących naliczone i pobrane opłaty cmentarne oraz do sporządzenia sprawozdań rocznych z realizacji zadań za 2014 r. i 2015 r. bez wykazania w nich części danych,
- zatwierdzano i wypłacano Zarządcy comiesięczne wynagrodzenie w pełnej wysokości mimo, że nie realizował części zadań umownych w wymaganym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2014 – 2015 zadania związane z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych Gminy przypisano, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁹, do właściwości Referatu Gospodarowania Mieniem Komunalnym¹⁰ (dalej: „Referat GMK”), a następnie Referatu Infrastruktury Technicznej i Ochrony Środowiska¹¹ (dalej: „Referat ITOS”).

1.2. W okresie objętym kontrolą sprawy cmentarzy komunalnych powierzono jednoosobowo: (a) do 28 lutego 2015 r. - kierownikowi Referatu GMK, (b) od 1 marca 2015 r. do 28 maja 2015 r. - głównemu specjalście ds. ochrony środowiska w Referacie ITOS. (c) od 22 czerwca 2015 r. - głównemu specjalście ds. leśnictwa i ochrony przyrody w Referacie ITOS. Do obowiązków tych pracowników, stosownie do zakresów czynności, należało m.in. prowadzenie spraw związanych z zakładaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 7-39, 40-47)

1.3. Gmina posiadała dwa cmentarze komunalne, położone we wsiach Bożków i Jugów. Nieruchomości zajmowane przez ww. cmentarze, o powierzchni odpowiednio 0,38 ha i 0,29 ha, Gmina nabyła z mocy prawa (nieodpłatnie) na podstawie decyzji Wojewody Wałbrzyskiego z dnia 8 kwietnia 1991 r.¹² wydanych w oparciu o art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*¹³. Oba cmentarze zostały założone przed 1945 r., funkcjonowały w niezmienionych granicach¹⁴ i były prowadzone wyłącznie na potrzeby Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 48- 52, 53-57, 73-74, 205)

1.4. W latach 2010-2015 w Urzędzie nie prowadzono analizy dotyczącej stopnia wykorzystania terenu cmentarzy komunalnych.

Teren cmentarzy wykorzystany był w około 70% i w perspektywie najbliższych lat Gmina nie będzie miała problemów z dostępnością miejsc grzebalnych. Tym samym nie zachodziła potrzeba dokonywania analiz dotyczących stopnia wykorzystania terenu tych cmentarzy.

⁹ W latach 2014-2015 r. obowiązywały trzy Regulaminy Organizacyjne Urzędu wprowadzone zarządzeniami Wójta Gminy, tj.: nr 336/13 z dnia 8 sierpnia 2013 r. ze zm.; nr 157/15 z dnia 23 lutego 2015 r. ze zm.; nr 931/15 z dnia 1 grudnia 2015 r. ze zm.

¹⁰ Do 24 lutego 2015 r.

¹¹ Od 25 lutego 2015 r.

¹² Decyzja nr G.K.VIII-8225/417 k/9.1. (działka dz. Nr 372 w Bożkowie) i nr G.K.VIII-8225/293 k/9.1. (działka dz. nr 228 w Jugowie).

¹³ Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

¹⁴ Od ich pozyskania przez Gminę w 1991 r.

Poprzedni kierownik *Referatu GMK*¹⁵ wskazał, że we wsiach, w których położone są cmentarze komunalne, funkcjonują również znacznie większe cmentarze parafialne.

1.5. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano rozszerzenia granic cmentarzy komunalnych *Gminy* we wsiach Bożków i Jugów.

(dowód: akta kontroli str. 205)

1.6. Cmentarzami komunalnymi *Gminy*, nieprzerwanie od 15 lutego 2012 r., zarządzał wybrany *Zarządca* na podstawie pięciu kolejnych umów zawartych z *Gminą* (dalej: „umowy o zarządzanie cmentarzami” lub „umowy”)¹⁶.

Badanie prawidłowości wyłonienia *Zarządcy* cmentarzy komunalnych przeprowadzone w odniesieniu do dwóch zamówień mu udzielonych w okresie objętym kontrolą na podstawie umowy GMK.272.2.2014.JZ z dnia 14 lutego 2014 r. i umowy GMK.272.1.2015.JZ z dnia 16 lutego 2015 r., wykazało, że: **[1]** wartość szacunkowa tych zamówień¹⁷, ustalona zgodnie wymogami określonymi w art. 34 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 2 *pzp*, nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kolejno kwoty 14 000 euro (dotyczy zamówienia udzielonego na podstawie umowy GMK.272.2.2014.JZ z dnia 14 lutego 2014 r.) i kwoty 30 000 euro (dotyczy zamówienia udzielonego na podstawie umowy GMK.272.1.2015.JZ z dnia 16 lutego 2015 r.). Tym samym, stosownie do dyspozycji art. 4 pkt 8 *pzp*¹⁸, zamawiający nie był zobligowany do stosowania przepisów tej ustawy; **[2]** zamówienia udzielono zgodnie z obowiązującym w *Urzędzie* „Regulaminem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości do 14 000 euro”¹⁹ i „Regulaminem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości do 30 000 euro”²⁰ wprowadzonym zarządzeniem nr 110/11 *Wójta Gminy* z dnia 9 maja 2011 r. ze zm.²¹, tj.: każdorazowo pisemne zaproszenia do złożenia oferty skierowano do wymaganej liczby podmiotów (co najmniej dwóch), a kryterium oceny ofert była cena (100%). W obydwu postępowaniach wpłynęła jedna oferta, która spełniała wymogi zamawiającego, przebieg postępowań udokumentowano „Notatkami z postępowania o udzielenie zamówienia”, zatwierdzonymi przez *Wójta*.

(dowód: akta kontroli str. 102-106)

1.7. Cmentarze w Bożkowie i Jugowie (z Kaplicą cmentarną) *Gmina* przekazała *Zarządcy* na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych z dnia 15 lutego 2012 r.

W umowach o zarządzanie cmentarzami *Gmina* nałożyła na *Zarządcę* obowiązki obejmujące: **[1]** w zakresie utrzymania cmentarzy: bieżące utrzymanie czystości cmentarzy, kaplicy²², alejek i chodników, drogi dojazdowej i parkingu przed

¹⁵ Zatrudniony w okresie od 1 marca 2007 r. do 28 lutego 2015 r. na stanowisku kierownika GMK i w okresie od 1 marca 2015 r. do 28 maja 2015 r. na stanowisku głównego specjalisty ds. ochrony środowiska w ITOŚ - do jego obowiązków należało m.in. prowadzenie spraw związanych z zakładaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

¹⁶ Umowy: **[1]** nr GMK.272.3.2012.JZ z dnia 15 lutego 2012 r. obowiązującej w okresie od 15 lutego 2012 r. do 31 grudnia 2012 r.; **[2]** nr GMK.272.2.2012/2013.JZ z dnia 14 stycznia 2013 r. zawartej na okres od 14 stycznia 2013 r. do 13 stycznia 2014 r.; **[3]** nr GMK.272.1.2014.JZ z dnia 15 stycznia 2014 r. na okres od 15 stycznia 2014 r. do 14 lutego 2014 r.; **[4]** nr GMK.272.2.2014.JZ z dnia 14 lutego 2014 r. na okres od 15 lutego 2014 r. do 14 lutego 2015 r.; **[5]** nr GMK.272.1.2015.JZ z dnia 16 lutego 2015 r. ze zm.¹⁶, zawartej na okres od 17 lutego 2015 r. do 17 lutego 2017 r.

¹⁷ Usługi powtarzające się okresowo.

¹⁸ Stosownie do art. 4 pkt 8 *pzp*, wg stanu prawnego obowiązującego od 16 kwietnia 2014 r., ustawy tej nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro, w okresie od 11 czerwca 2007 r. do 15 kwietnia 2014 r. była to kwota 14 000 euro.

¹⁹ Obowiązywał do 15 kwietnia 2014 r.

²⁰ Obowiązuje od 16 kwietnia 2014 r.

²¹ Zarządzenie nr 359/14 *Wójta Gminy* z dnia 14 kwietnia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie udzielania zamówień publicznych przez *Gminę Nowa Ruda*.

²² Dotyczy Kaplicy na cmentarzu w Jugowie.

cmentarzem; systematyczne koszenie trawników na terenie cmentarza, wykonywanie prac korekcyjno-pielęgnacyjnych drzew, krzewów i żywopłotów; wykonywanie systematycznych konserwacji i bieżących napraw obiektów i urządzeń, ogrodzenia i nawierzchni alejek; usuwanie opadłych liści z odśnieżaniem alejek, prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych²³ oraz wykonywanie przeglądów technicznych obiektów i instalacji zgodnie z obowiązującymi przepisami; usuwanie skutków wandalizmu; sprawowanie opieki nad opuszczonymi grobami; ponoszenie kosztów zużytej energii elektrycznej i wody na cmentarzu w Jugowie²⁴; **[2]** z tytułu administrowania cmentarzami: stosowanie przepisów rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów, w tym prowadzenie dokumentacji cmentarnej („Księgi osób pochowanych na cmentarzu”, „Księgi grobów” oraz „Alfabetycznego spisu osób pochowanych na cmentarzu”); stosowanie przepisów wynikających z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku²⁵ (dalej: „rozporządzenie w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze”); przestrzeganie regulaminu cmentarza; pobieranie opłat cmentarnych i ich przekazywanie (wraz z pisemnym sprawozdaniem) w okresach miesięcznych²⁶ na rachunek *Gminy*; pełnienie nadzoru nad działalnością podmiotów gospodarczych oraz innych osób świadczących usługi cmentarne i pogrzebowe na terenie cmentarzy; prowadzenie windykacji zaległych opłat za miejsca grzebalne; sporządzanie i dostarczanie *Gminie*, do dnia 31 grudnia każdego roku, sprawozdania rocznego z funkcjonowania cmentarzy komunalnych; pełnienie całodobowego dyżuru telefonicznego.

Postanowienia tych umów zezwalały *Zarządcy* na świadczenie (na zlecenie klientów) usług pogrzebowych na terenie zarządzanych cmentarzy komunalnych *Gminy*, nie nakładając obowiązku wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego.

Zgodnie z zapisami umów, nadzór nad działalnością *Zarządcy* w imieniu *Gminy*, sprawował *Referat GMK* (do 21 czerwca 2015 r.) oraz *Referat ITOS* (od 22 czerwca 2015 r.). *Zarządca* był zobowiązany do udostępnienia pracownikom ww. referatów wszelkiej dokumentacji i udzielania wyjaśnień związanych z ich realizacją. *Gmina* miała możliwość rozwiązania umów²⁷ bez wypowiedzenia w przypadku, gdy *Zarządca* z własnej winy nie wywiązywał się ze swoich obowiązków (mimo trzykrotnego pisemnego upomnienia) lub działał na szkodę *Gminy*. Umowy nie przewidywały możliwości nałożenia na *Zarządcę* kar finansowych w związku z nieprawidłową realizacją zadań umownych.

(dowód: akta kontroli str. 75-80, 81-85, 86-91, 92-96, 97-101)

1.8. Uchwałą nr 63/XI/11 z dnia 16 maja 2011 r. Rada *Gminy* wprowadziła „Regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie *Gminy Nowa Ruda*”²⁸ (dalej: „Regulamin korzystania z cmentarzy”). Wyszczególniono w nim m.in.: **[1]** przepisy porządkowe obowiązujące na cmentarzach; **[2]** zasady wykonywania robót budowlanych na cmentarzach²⁹; **[3]** zasady wjazdu i poruszania się pojazdów mechanicznych; **[4]** zasady likwidacji grobów w związku z nieprzedłużeniem okresu użytkowania grobu na okres następujących 20 lat.

²³ Obowiązek określony w umowie GMK.272.3.2012.JZ z dnia 15 lutego 2012 r.

²⁴ Dotyczy cmentarza w Jugowie (cmentarz w Bożkowie nie posiada punktu poboru wody z sieci wodociągowej oraz zasilania energią elektryczną).

²⁵ Dz. U. nr 48, poz. 284 ze zm.

²⁶ W terminie do piątego dnia miesiąca następującego po okresie rozliczeniowym.

²⁷ Dotyczy umów obowiązujących w latach 2014-2015 (GMK.272.2.2014.JZ z dnia 14 lutego 2014 r. i GMK.272.1.2015.JZ z dnia 16 lutego 2015 r.)

²⁸ Uchwała Rady *Gminy* została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z nr 149, poz. 2551 z dnia 15 lipca 2011 r.

²⁹ Budowa grobów murowanych, przebudowa i remont nagrobków, ustawianie nowych nagrobków.

W *Regulaminie korzystania z cmentarzy* wskazano, że nadzór nad funkcjonowaniem cmentarzy sprawuje Wójt.

(dowód: akta kontroli str. 58–63)

1.9. Zasady dotyczące pochówku osób, w tym osób bezdomnych, których zgon nastąpił na terenie Gminy zostały ustalone w uchwale Nr 65/VIII/15 Rady Gminy z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Nowa Ruda. Zapisy ww. uchwały stanowiły m.in., że: [1] pogrzeb odbywa się zgodnie z wyznaniem zmarłego, a w razie braku możliwości ustalenia wyznania ma charakter świecki; [2] sprawienie pogrzebu odbywa się przez zlecenie wykonania usługi firmie pogrzebowej; [3] koszty związane ze sprawieniem pogrzebu nie mogą być wyższe niż kwota zasiłku pogrzebowego określonego w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁰.

Według informacji pozyskanej od Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (GOPS) w Nowej Rudzie w okresie poprzedzającym podjęcie przez Radę Gminy ww. uchwały stosowano zasadę, aby koszt pochówku organizowanego przez Gminę, nie przekraczał kwoty zasiłku pogrzebowego wypłacanego przez ZUS.

W latach 2014-2015 Gmina zorganizowała łącznie pięć pochówków podopiecznych GOPS ponosząc koszty z tego tytułu w łącznej kwocie 19,1 tys. zł.³¹ W okresie tym nie organizowano pogrzebów osobom bezdomnym.

(dowód: akta kontroli str. 69-70 ,145, 154-155)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie organizacji utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi Gminy stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Poprzedni i obecny Wójt nie zapewnili realizacji ciążącego na nich obowiązku, wynikającego z § 1 rozporządzenia w sprawie sposobu ewidencji grobów, w zakresie prowadzenia dokumentacji cmentarnej, na którą składają się „Księga osób pochowanych na cmentarzu”, „Księga grobów” i „Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu”. Powyższe zaniedbania wpłynęły na sposób realizacji zadań umownych w tym zakresie przez Zarządcę cmentarzami komunalnymi Gminy, któremu przekazano w 2012 r. realizację zadań związanych z utrzymaniem i zarządzaniem tymi cmentarzami. Zarządcy nie udostępniono ksiąg cmentarnych mimo, że w umowie o zarządzanie, zleceniodawca zobowiązał się do protokolarnego przekazania zleceniobiorcy „dokumentacji dotyczącej zarządzanego zasobu i dokumentacji związanej z funkcjonowaniem cmentarza wymaganej prawem”. W tej sytuacji Zarządca prowadził jedynie „Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu”. Brak dokumentacji cmentarnej w zakresie wymaganym przepisem § 1 rozporządzenia w sprawie sposobu ewidencji grobów powoduje konsekwencje braku zaewidencjonowania danych podlegających, w świetle § 16 przywołanego rozporządzenia, bezterminowemu przechowaniu.

Poprzedni kierownik GMK wskazał, że przed przekazaniem cmentarzy komunalnych Zarządcy, administrowali nimi sołtysi wsi Bożków i Jugów. Nie potrafił wyjaśnić, na jakiej podstawie sołtysi administrowali cmentarzami oraz czy prowadzona przez nich dokumentacja została przekazana Zarządcy w 2012 r. Podał ponadto, że w tamtym okresie w Urzędzie nie prowadzono ksiąg cmentarnych dla cmentarzy komunalnych Gminy.

Poprzedni Wójt Gminy wskazał, że w dniu rozpoczęcia pełnienia funkcji Wójta (6 grudnia 2006 r.) cmentarzami komunalnymi administrowali już sołtysi wsi Bożków i Jugów. Podał, że nie posiada wiedzy czy prowadzona wówczas dokumentacja

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.

³¹ W tym: w 2014 r. – dwa pochówki (7,3 tys. zł); w 2015 r. – trzy pochówki (11, 8 tys. zł).

cmentarna została przekazana Zarządcy. Wyjaśnił, że zadania związane z utrzymaniem cmentarzy realizował *Referat GMK*, którego kierownik nie zgłaszał nieprawidłowości w tym zakresie.

Sołtys wsi Bożków od 2011 r. podał, że do czasu przekazania cmentarza Zarządcy nie prowadził żadnej dokumentacji cmentarnej (poprzedni sołtys nie przekazał takich dokumentów). Natomiast Sołtys wsi Jugów w latach 2001-2015 wskazała, że dla cmentarza w Jugowie była prowadzona uproszczona dokumentacja osób pochowanych, która prawdopodobnie została przekazana nowemu Zarządcy.

(dowód: akta kontroli str. 108-111, 112-113, 206, 210, 213-214)

NIK wskazuje, że zgodnie z zapisem art. 2 ust. 1 *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych* zadanie związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi *Gminy* zostało przypisane Wójtowi, który w ramach tych obowiązków był zobowiązany m.in. do zapewnienia prowadzenia dokumentacji w postaci ksiąg cmentarnych określonych w § 1 obowiązującego od 15 września 2001 r. *rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji grobów* („*Księga osób pochowanych*”, „*Księga grobów*” i „*Alfabetyczny spis osób pochowanych*”).

2. W Urzędzie nie było dokumentów potwierdzających, że przy budowie Kaplicy na cmentarzu komunalnym w Jugowie zachowano wymogi formalno-prawne i techniczne wynikające z przepisów *ustawy Prawo budowlane*. Urząd nie posiadał m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę oraz dokumentów związanych z wydaniem takiej decyzji, co nie pozwala stwierdzić, czy konstrukcja i wykonane roboty budowlane spełniają wymogi określone prawem, w tym w zakresie bezpieczeństwa użytkowania. W tej sytuacji stan Kaplicy na cmentarzu w Jugowie wymaga weryfikacji w powyższym zakresie przez uprawnione służby, w tym przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kłodzku w ramach uprawnień określonych w *ustawie Prawo budowlane*.

Zarówno obecny jak i poprzedni Wójt *Gminy* wyjaśnili, że w chwili rozpoczęcia pełnienia przez nich funkcji, kaplica na cmentarzu w Jugowie była już wybudowana i użytkowana. Wobec powyższego byli przekonani, że sprawy formalne związane z budową i dopuszczeniem do użytkowania tego obiektu zostały wcześniej pozytywnie załatwione i nie sprawdzali czy jest dokumentacja wymagana *ustawą Prawo budowlane*.

Sołtys wsi Jugów w latach 2001-2015 podała, że przedmiotowa kaplica została wybudowana w 1993 r. przez mieszkańców tej wsi w tzw. „czynnie społecznym” przy wsparciu *Gminy*.

(dowód: akta kontroli str. 108, 111, 112-113, 224, 250-251)

3. Budynek Kaplicy na cmentarzu w Jugowie, jako środek trwały³², nie został ujęty w ewidencji księgowej środków trwałych Urzędu. Stosownie do: [1] załącznika nr 3 pn. „*Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*” do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie *szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*³³ oraz [2] *Zakładowego planu kont dla Gminy Nowa Ruda*,

³² Definicję środka trwałego zawarto w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.

Urzędu Gminy Nowa Ruda i funduszy celowych Gminy³⁴ - obiekt budowlany Kaplicy na cmentarzu w Jugowie podlegał ewidencji na koncie bilansowym 011 *środki trwałe* Urzędu.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że do Referatu Rachunkowości Budżetowej Urzędu (dalej: „Referat RBD”) nie wpłynęła dokumentacja dająca podstawę do wprowadzenia budynku kaplicy do ewidencji środków trwałych³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 107)

2. Ustalanie i rozliczanie z budżetem Gminy opłat za groby oraz prawidłowość dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarzy

Opis stanu faktycznego

2.1. Stosownie do zasad rachunkowości wprowadzonych zarządzeniem Wójta Nr 204/13 z dnia 28 czerwca 2013 r., ewidencję dochodów i wydatków należało prowadzić w wartości brutto. Przy zastosowaniu tej zasady, w sprawozdawczości budżetowej dane dotyczące wydatków prezentowane były w wartości brutto, natomiast dochody w wartości brutto skorygowanej o podatek VAT podlegający odprowadzeniu na rachunek urzędu skarbowego.

W uchwałach budżetowych Rady Gminy na 2014 r.³⁶ i 2015 r.³⁷ zaplanowano dochody oraz wydatki związane z utrzymaniem cmentarzy komunalnych (rozdział 71035). Kwoty wydatków przyjęte w budżetach na 2014 r. i 2015 r. ustalane były w oparciu o dane podawane przez kierownika Referatu GMK³⁸. W sposób rzetelny planowano wydatki uwzględniając wykonanie z tytułu wynagrodzenia Zarządcy cmentarzy oraz z tytułu zakupu energii³⁹. Wykonanie wydatków w rozdziale 71035 w 2014 r. wynosiło 40 133 zł brutto⁴⁰ (84,3% planu po zm.), natomiast w 2015 r. – 35 416 zł brutto⁴¹ (94,2% planu po zm.).

W badanym okresie Gmina nie planowała i nie ponosiła wydatków majątkowych w związku z utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

Zrealizowane dochody brutto⁴² z tytułu utrzymania cmentarzy w kwotach 10 901 zł⁴³ w 2014 r. i 10 167 zł⁴⁴ w 2015 r. stanowiły kolejno 72,3% i 84,7 % wykonania planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 146-150, 163-173, 174-179, 180-189, 190-193, 201-204, 233-248)

³⁴ Załącznik nr 1 do Polityki Rachunkowości wprowadzonej zarządzeniem nr 399/15 Wójta Gminy Nowa Ruda z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji zasad rachunkowości dla Gminy Nowa Ruda, Urzędu Gminy Nowa Ruda i funduszy celowych Gminy (poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 204/13 Wójta z dnia 28 czerwca 2013 r.).

³⁵ Np. protokół odbioru, robót, dokument OT, umowa lub protokół przekazania.

³⁶ Uchwała nr 324/XLIV/13 Rady Gminy z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie budżetu Gminy Nowa Ruda na rok 2014.

³⁷ Uchwała nr 16/III/14 Rady Gminy z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie budżetu Gminy Nowa Ruda na rok 2015.

³⁸ Tj. zgodnie z uchwałą nr 310/XL/10 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 26 maja 2010 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej ze zm.

³⁹ Dotyczy wydatków poniesionych przez Gminę za energię elektryczną i wodę zużywaną na cmentarzu w Jugowie, nierozliczonych w danym roku przez Zarządcę.

⁴⁰ W tym: § 4300 – 40 079 zł, § 4260 – 54 zł.

⁴¹ W tym: § 4300 – 35 250 zł, § 4260 – 166 zł.

⁴² Bez uwzględnienia korekty z tytułu podatku VAT.

⁴³ W tym: 10 901 zł – dochody z tytułu opłat cmentarnych przekazane przez Zarządcę cmentarzy.

⁴⁴ W tym: 9 453 zł - dochody z tytułu opłat cmentarnych przekazane przez Zarządcę cmentarzy; 660 zł – dochody z tytułu opłat cmentarnych wpłacone bezpośrednio przez opiekunów grobów; 54 zł – wpłaty Zarządcy cmentarzy z tytułu nierozliczonych w roku poprzednim wydatków poniesionych przez Gminę za energię elektryczną i wodę zużywaną na cmentarzu w Jugowie.

2.2. Zasady i terminy rozliczania się *Zarządcy z Gminą* z tytułu pobieranych opłat cmentarnych oraz finansowania zadań dotyczących zarządzania cmentarzami komunalnymi, uregulowano w umowach o zarządzanie cmentarzami.

(dowód: akta kontroli str. 81-85, 86-91, 92-96, 97-101, 163-173)

2.3. Stawki opłat za świadczenie usług cmentarnych ustaliła Rada *Gminy* na podstawie uchwały Nr 62/XI/11 z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie *ustalenia opłat cmentarnych* (dalej: „*uchwała w sprawie ustalenia opłat cmentarnych*”),

2.4. W ww. uchwale określono opłaty: **[1]** za miejsca pod groby: ziemny (duży) – 220 zł netto; ziemny dziecienny (do 120 cm) – 130 zł netto; rodzinny, w którym trumny składne są jedna na drugą – 330 zł netto; rodzinny, w którym trumny składane są obok siebie na jednym poziomie – ilość trumien x 220 zł netto; **[2]** za rezerwację miejsca – 220 zł netto; **[3]** za przedłużenie miejsca na następne 20 lat: dla grobu ziemnego (dużego) – 220 zł netto; dla grobu dziecięcego (do 120 cm) – 130 zł netto; **[4]** za zgodę na postawienie pomnika na istniejącej mogile – 50 zł netto; **[5]** za zgodę na wjazd pojazdu na teren cmentarza – 50 zł netto; **[6]** za eksploatację cmentarza (opłata naliczana przedsiębiorcom świadczącym usługi w zakresie pochówków na cmentarzach komunalnych) – 500 zł netto.

Zgodnie z zapisami § 2 *uchwały w sprawie ustalenia opłat cmentarnych*, opłaty te stanowią dochód *Gminy*. Wykonanie uchwały Rada *Gminy* powierzyła Wójtowi.

(dowód: akta kontroli str. 64-65)

Wskazane wyżej stawki opłat cmentarnych kształtowały się na porównywalnym poziomie do stawek za takie usługi stosowanych na cmentarzach komunalnych *Gminy Kłodzko*.

Poprzedni Wójt wskazał, że ustalenie stawek opłat cmentarnych poprzedzone było rozeznaniem, co do cen obowiązujących na cmentarzach parafialnych położonych na obszarze *Gminy* oraz na cmentarzach komunalnych sąsiednich gmin⁴⁵ bez kalkulacji w oparciu o koszty⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 64-68, 190, 195-196, 210, 213)

W latach 2014-2015 *Zarządca* przekazał na rachunek *Gminy*, w terminach zgodnych z warunkami umownymi⁴⁷, pobrane opłaty cmentarne w łącznej kwocie 20 354 zł brutto⁴⁸, w tym: za miejsca pod nowe groby – 5 133 (25,2%), za przedłużenie ważności grobu - 5 987 zł (29,4%), za eksploatację cmentarzy⁴⁹ - 5 400 zł (26,5%) za rezerwację miejsc – 1 782 zł (8,8%), za zezwolenie na postawienie pomnika na istniejącej mogile – 1 080 zł (5,3%) oraz za zgodę na wjazd na teren cmentarza - 972 zł (4,8%).

Ewidencję opłat cmentarnych *Zarządca* prowadził na drukach kwitariuszy przychodowych⁵⁰, przekazanych przez *Urząd* w 2012 r., tj.: drukach kwitariusza dla cmentarza w Jugowie o numerach 2591501 – 2591600 oraz drukach kwitariusza dla cmentarza w Bożkowie o numerach 2592101 – 2592200. Pokwitowania z kwitariuszy (sporządzane w trzech egzemplarzach) miały nadany niepowtarzalny numer ewidencyjny – jeden egzemplarz otrzymywała osoba wnosząca opłaty

⁴⁵ Na podstawie dostępnych w BIP cenników.

⁴⁶ Referat Rachunkowości Budżetowej i Dochodów *Urzędu* nie posiada dokumentacji dotyczącej przeprowadzenia kalkulacji tych stawek.

⁴⁷ W okresach miesięcznych, w terminie do piątego dnia miesiąca następującego po okresie rozliczeniowym

⁴⁸ W tym: w 2014 r. – 10 901 zł (53,6%); w 2015 r. – 9 453 zł (46,4%).

⁴⁹ Opłatę naliczano przedsiębiorcom świadczącym usługi w zakresie pochówków i ekshumacji zwłok.

⁵⁰ Druki ścisłego zarachowania *Urzędu Miasta i Gminy Nowa Ruda* podlegające corocznej inwentaryzacji.

cmentarne, drugi przekazywany był do *Referatu RBD* przy wpłacie przez *Zarządcę* pobranych w danym miesiącu opłat na rachunek Gminy⁵¹, natomiast trzeci egzemplarz pozostawał u *Zarządcy*. Pobrane w wykazanym okresie opłaty zostały udokumentowane 79 kwitariuszami⁵².

Jak wskazała Skarbnik *Gminy*, przeprowadzone w 2014 r. i 2015 r. inwentaryzacje kwitariuszy (druki ściślego zarachowana) przekazanych *Zarządcy* nie wykazały rozbieżności w zakresie odprowadzania zaewidencjonowanych i pobranych przez niego opłat.

W 2015 r. *Zarządca* przekazywał do *Urzędu* wymagane umowami miesięczne sprawozdania dotyczące pobranych i naliczonych opłat cmentarnych, z wyszczególnieniem imienia i nazwiska osoby wnoszącej opłatę i osoby pochowanej, numeru kwatery i grobu, okresu za jaki opłata została naliczona oraz tytułu i wysokości tej opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 146-147, 156-162, 190, 194-195, 118-138, 195)

W wymaganym terminie⁵³ *Zarządca* złożył do *Urzędu* sprawozdania z funkcjonowania cmentarzy komunalnych *Gminy* za 2014 r. i 2015 r. Zawierały one dane dotyczące liczby wykonanych pochówków (30⁵⁴) i ekshumacji (jeden przypadek⁵⁵) oraz kwoty opłat cmentarnych pobranych i odprowadzonych na rachunek *Gminy*.

(dowód: akta kontroli str. 114-117)

2.5. W latach 2014-2015 obowiązywały cztery umowy z *Zarządcą*, a średnie miesięczne wynagrodzenie *Zarządcy* wynosiło 3 076,7 zł brutto⁵⁶. *Zarządcy* wypłacano wynagrodzenie w pełnej kwocie umownej. Wydatki z tytułu wynagrodzenia za zarządzanie cmentarzami, zgodnie z ww. umowami, *Urząd* rozliczał w okresach miesięcznych, w ciągu 30 dni od daty przedłożenia faktury przez *Zarządcę*.

(dowód: akta kontroli str. 146, 148, 190, 196)

2.6. Jak podała Skarbnik *Gminy* w latach 2014-2015 nie prowadzono analizy opłacalności stosowanego sposobu zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych podmioty zewnętrzne. Warunki finansowe, w tym wynagrodzenie dla *Zarządcy* zostały ustalone w postępowaniu przetargowym.

(dowód: akta kontroli str. 190, 196)

2.7. Poza wydatkami w ramach rozdziału 71035, na utrzymanie cmentarzy komunalnych *Gminy* ponosiła również wydatki z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstającymi na cmentarzach (ewidencjonowane w rozdziale 75023) w wysokości po 22 680 zł brutto w 2014 r. i w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 146-150)

2.8. Na działalności cmentarzy komunalnych we wsi Bożków i Jugów wystąpił deficyt budżetowy w wysokości odpowiednio 51 912 zł brutto w 2014 r. i 47 929 zł brutto w 2015 r.⁵⁷ (deficyt netto wyniósł odpowiednio 49 744 zł i 46 051 zł).

⁵¹ Wpłaty dokonywane w kasie *Urzędu Gminy Nowa Ruda*

⁵² W tym: cmentarz w Bożkowie – 46 (58,2%) kwitariuszy na kwotę 10 944 zł; cmentarz w Jugowie – 33 (41,8%) na kwotę 9 410 zł.

⁵³ Do dnia 31 grudnia każdego roku.

⁵⁴ W tym: w 2014 r. – 18 pochówków; w 2015 r. – 12 pochówków.

⁵⁵ W latach 2014-2015 odnotowano jeden przypadek ekshumacji zwłok przeprowadzonej na podstawie zezwolenia (decyzji) Powiatowego Inspektora Nadzoru Sanitarnego w Kłodzku.

⁵⁶ Od 3 075 zł brutto do 3 078,4 zł brutto.

⁵⁷ Wynik na działalności cmentarzy w 2014 r. i 2015 r. ustalono w oparciu o kwoty dochodów brutto przed dokonaniem korekty z tytułu podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str. 146, 148, 156-157, 209-210, 212)

2.9. W *Regulaminie korzystania z cmentarzy* Rada Gminy określiła m.in. zasady postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi, i tak: **[1]** w przypadku niedokonania opłaty na następne 20 lat za grób, kwalifikuje się on do likwidacji; **[2]** likwidacja grobu będzie poprzedzona informacją na grobie i tablicy informacyjnej, co najmniej na trzy miesiące przed planowaną likwidacją; **[3]** z czynności związanych z likwidacją grobu sporządza się protokół.

(dowód: akta kontroli str. 58-61, 64-67, 156-157, 209-210, 212)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności *Urzędu* w zakresie ustalania i rozliczania z budżetem Gminy opłat za groby oraz wydatków na utrzymanie cmentarzy komunalnych stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W budżecie Gminy oraz w planach wydatków bieżących *Urzędu* na 2014 r. i 2015 r. wydatki z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami (łącznie 45,4 tys. zł) na cmentarzach komunalnych klasyfikowano w rozdziale 75023 (urzędy gmin), podczas gdy stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵⁸ powinny być ujmowane w rozdziale 71035 (cmentarze) klasyfikacji budżetowej.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że niewłaściwa klasyfikacja wydatków z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami na cmentarzach komunalnych została wprowadzona przez jej poprzednika. Przy pracach nad projektem budżetu Gminy na 2016 r., przez niedopatrzenie, kontynuowała dotychczas stosowaną klasyfikację. Skarbnik zadeklarowała dokonanie zmiany klasyfikowania wydatków z tytułu tej opłaty i dostosowanie jej do wymogów ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 174-179, 200)

3. Wykonywanie nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Cele i zadania oraz elementy systemu kontroli nadzorczej określono w *Regulaminie Kontroli Zarządczej w Urzędzie* wprowadzonym zarządzeniem Wójta Gminy Nr 77/11 z dnia 23 marca 2011 r.

W § 5 tego regulaminu wskazano, że system kontroli zarządczej w jednostce składa się ze zintegrowanego zbioru elementów i czynności kontrolnych oraz obejmuje wyniki: samokontroli, kontroli funkcjonalnej⁵⁹, kontroli instytucjonalnej⁶⁰ i audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 225-323)

3.2. W II półroczu 2015 r. główny specjalista ds. leśnictwa i ochrony przyrody w *Referacie ITOŚ*⁶¹ (dalej: „specjalista w Referacie ITOŚ”) przeprowadził dwukrotnie udokumentowane kontrole utrzymania ładu i porządku na cmentarzach komunalnych Gminy.⁶² Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewłaściwego realizowania zadań umownych m.in. w zakresie braku opieki nad nieoznakowanymi grobami (m.in. usuwanie chwastów i utrzymanie czystości), niestaranego wykaszania chwastów i trawy, zalegania opadłych liści oraz niestabilnego

⁵⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

⁵⁹ Wykonywana przez pracowników zatrudnionych na stanowisku kierowników operacyjnych oraz na innych samodzielnych stanowiskach pracy.

⁶⁰ Prowadzona m.in. przez Zastępcę Wójta, Sekretarza Gminy, Skarbnika Gminy i kierowników Referatów *Urzędu*.

⁶¹ Zatrudniony w ww. stanowisku od 22 czerwca 2015 r.

⁶² Kontrole w dniu 7 sierpnia 2015 r. i 26 października 2015 r.

zamontowania pręseł w ogrodzeniu cmentarza w Bożkowie – nieprawidłowości te zostały przez *Zarządcę* usunięte.

W latach 2012–2015 pracownicy *Urzędu* nie przeprowadzali kontroli *Zarządcy* w zakresie realizacji innych obowiązków wykazanych w umowach o zarządzanie cmentarzami, w tym dotyczących m.in. prowadzenia dokumentacji cmentarnej oraz książki obiektu budowanego dla Kaplicy na cmentarzu komunalnym w Jugowie oraz wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego tej Kaplicy.

Poprzedni Kierownik *Referatu GMK* wskazał, że nie kontrolował *Zarządcy* w wykazanym zakresie albowiem był przekonany, że w pełni realizuje on obowiązki określone w umowach o zarządzanie.

(dowód: akta kontroli str. 111, 139-144, 205-208)

3.3. W latach 2014–2015 zarządzanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych nie było przedmiotem kontroli wewnętrznych (poza ww. przeprowadzonymi w II półroczu 2015 r. przez specjalistę *Referatu ITOS*) i zewnętrznych oraz audytu wewnętrznego⁶³ (zagadnienia w tym zakresie nie były ujęte w planie kontroli wewnętrznej oraz audytu). Przywołane zagadnienia nie były także omawiane na posiedzeniach komisji Rady *Gminy*.

W badanym okresie do *Urzędu*, *Wójta* i do Rady *Gminy* nie kierowano skarg dotyczących zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych *Gminy*.

(dowód: akta kontroli str. 71-72)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności *Urzędu* w zakresie nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych *Gminy* stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nadzór w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych *Gminy* sprawowany był nierzetelnie, co przyczyniło się do powstania nieprawidłowości przy realizacji związanych z tym zadań, i tak:

[1] dopuszczono do prowadzenia przez *Zarządcę* tylko jednej spośród trzech ksiąg cmentarnych wymaganych przepisem § 1 *rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji grobów*. *Zarządca* prowadził tylko „*Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu*”, nie prowadził natomiast „*Księgi osób pochowanych na cmentarzu*” oraz „*Księgi grobów*”;

[2] nie wyegzekwowano od *Zarządcy* realizacji zadania umownego, co do założenia książki obiektu budowlanego (Kaplicy cmentarnej w Jugowie) oraz przeprowadzania okresowych kontroli raz w roku i raz na pięć lat tego obiektu budowlanego, celem realizacji obowiązku wynikającego odpowiednio z art. 64 ust. 1 i art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy Prawo budowlane*,

[3] nie zweryfikowano warunku umownego, co do posiadania przez *Zarządcę* ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody, które mogą wynikać w związku z wykonywaniem czynności zarządzania cmentarzami *Gminy*, wymaganego przepisami art. 186 ust. 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*,

[4] nie wyegzekwowano warunku umownego w zakresie zapewnienia realizacji czynności związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi *Gminy* przez osobę posiadającą odpowiednie kwalifikacje potwierdzone licencją zawodową zarządcy nieruchomości,

⁶³ *Gmina* prowadziła audyt wewnętrzny stosownie do art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) – ujęta w uchwale budżetowej *Gminy* kwota dochodów i przychodów lub wydatków i rozchodów przekraczała 40 000 tys. zł.

[5] nie weryfikowano sposobu realizacji przez *Zarządcę* zadania umownego w zakresie sposobu naliczania, pobierania i rozliczania opłat cmentarnych, także w odniesieniu do zasad ustalonych na podstawie uchwały Rady *Gminy w sprawie ustalenia opłat cmentarnych*, co spowodowało:

(a) niewniesienie przez *Zarządcę* ciężących na nim opłat cmentarnych (opłata eksploatacyjna) w łącznej kwocie 11,3 tys. zł za 21 komercyjnych usług pogrzebowych wykonanych przez jego firmę na cmentarzach komunalnych *Gminy* w latach 2014-2015. W okresie tym *Zarządca* pobrał i przekazał na dochody *Gminy* opłaty z tytułu eksploatacji cmentarza naliczane przedsiębiorcom świadczącym usługi w zakresie pochówków w łącznej kwocie 4 860 zł brutto (tj. za dziewięć pochówków)⁶⁴. W przekazanych do *Gminy* sprawozdaniach z funkcjonowania cmentarza komunalnych za 2014 r. i 2015 r. wykazał on wykonanie łącznie 30 pochówków⁶⁵, tj. o 21 pochówków więcej⁶⁶ (różnica dotyczyła pochówków zrealizowanych przez firmę *Zarządcy*, z tytułu których był on zobligowany do naliczenia opłat cmentarnych). Jeszcze w czasie kontroli NIK, w dniu 23 lutego 2016 r. Wójt *Gminy* wystąpiła do *Zarządcy* o zapłatę nienaliczonych i nieodprowadzonych na rachunek *Gminy* opłat w łącznej kwocie 12 653 zł (w tym: kwota główna – 11 340 zł⁶⁷, naliczone odsetki – 1 313 zł⁶⁸), z tytułu wykonanych przez niego usług pogrzebowych,

(b) pobranie opłat w sposób niezgodny z warunkami ustalonymi w uchwale w sprawie ustalenia opłat cmentarnych, tj. założycielowi/dysponentowi grobu przedłużono miejsce na pochówek na okres 10 lat, podczas gdy przedmiotowa uchwała umożliwiała dokonanie takiego przedłużenia jedynie na okres 20 lat (w tym przypadku pobrano opłatę w kwocie 118,8 zł stanowiącą połowę stawki za okres 20-letni), a także pobrano opłatę w kwocie 1 069,2 zł za przedłużenie miejsca trzech grobów rodzinnych na następne 20 lat oraz 540 zł za ekshumację zwłok, mimo że uchwała w sprawie ustalenia opłat cmentarnych nie przewidywała takich opłat.

Skarbnik *Gminy* wskazała, że *Referat RBD* zgodnie z zakresem obowiązków dokonywał tylko kontroli rachunkowej wpłat dokonywanych przez *Zarządcę*⁶⁹. Pracownicy *Referatu RBD* nie byli w stanie zweryfikować poprawności stosowanych przez *Zarządcę* stawek oraz zakresu świadczonych usług cmentarnych ze względu na brak dostępu do dokumentacji źródłowej w tym zakresie.

Specjalista w *Referacie ITOS*, wyjaśnił, że po objęciu stanowiska w dniu 22 czerwca 2015 r. nie kontrolował *Zarządcy* w zakresie prawidłowości pobierania i wnoszenia do *Gminy* opłat za usługi cmentarne. Brak takich kontroli tłumaczył szerokim zakresem obowiązków przypisanych do realizacji na tym stanowisku i koniecznością realizacji zastanych spraw niezakończonych przez jego poprzednika. Ponadto od połowy sierpnia do połowy października 2015 r. był zaangażowany w pracach związanych z szacowaniem strat w rolnictwie, powstałych w wyniku występującej suszy.

(c) brak przedłożenia przez *Zarządcę* comiesięcznych sprawozdań ujmujących naliczone i pobrane opłaty cmentarne w 2014 r.

(d) sporządzenie sprawozdań rocznych za 2014 r. i 2015 r. z funkcjonowania cmentarza komunalnych w sposób nierzetelny, bo bez wykazania części danych wymaganych umowami, a dotyczących: liczby miejsc grzebalnych, które mogły być

⁶⁴ W tym: w 2014 r. – 2 160 zł (za cztery pochówki); w 2015 r. – 2 700 zł (za pięć pochówków)

⁶⁵ W tym: w 2014 r. – 18 pochówków; w 2015 r. – 12 pochówków.

⁶⁶ W tym: w 2014 r. – o 12 pochówków więcej; w 2014 r. – o dziewięć pochówków więcej.

⁶⁷ Faktura nr 57/2016 z dnia 23 lutego 2016 r.

⁶⁸ Nota księgowa nr 42/2016 z dnia 23 lutego 2016 r.

⁶⁹ Rozliczanie poszczególnych pokwitowań z kwitariusza przychodowego przy dokonywaniu przez *Zarządcę* wpłaty dochodów z tytułu usług cmentarnych na rachunek *Gminy*.

ponownie użyte z tytułu nieuregulowanej należności, liczby miejsc grzebalnych, w odniesieniu do których postępowanie windykacyjne było w toku oraz liczby miejsc grzebalnych, za które uregulowano należności po windykacji opłat.

Były kierownik *Referatu GMK* wyjaśnił, że nie egzekwował od *Zarządcy* sporządzania takich sprawozdań, albowiem uważał, że kontrolę w tym zakresie winien dokonywać *Referat RBD*.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień, gdyż zapisy obowiązującej wówczas *umowy o zarządzanie cmentarzami*⁷⁰ określały, że w imieniu *Gminy* nadzór nad jej realizacją sprawuje *Referat GMK*.

(dowód: akta kontroli str. 92-96, 118, 20, 252-253)

Specjalista w *Referacie ITOS* wyjaśnił, że przyjął sprawozdanie z funkcjonowania cmentarzy komunalnych za 2015 r., pomimo braku ww. informacji. Postawą przyjęcia sprawozdania było ustne oświadczenie *Zarządcy*, że nie prowadzi windykacji opłat cmentarnych, albowiem nie posiada rozeznania o zaległościach z tego tytułu. Przedstawiciele *Gminy* nie przekazali żadnej dokumentacji dotyczącej funkcjonowania cmentarzy przed 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 92-96, 97-101, 114-117, 147, 156-157, 194-195, 207, 218-220, 223)

Poprzedni i obecny *Wójt Gminy* wyjaśnili, że nie podejmowali działań w zakresie wskazanych wyżej nieprawidłowości, bowiem byli przekonani, iż realizacja umów o zarządzanie cmentarzami przebiega prawidłowo. Pracownicy *Urzędu* sprawujący nadzór nad działaniami *Zarządcy* nie zgłaszali występowania wykazanych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 111, 210-211, 214-215, 222-223, 254)

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*⁷¹ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Wylimitowanie wieloletnich zaniedbań w prowadzeniu podlegającej bezterminowemu przechowaniu dokumentacji cmentarnej („*Księga osób pochowanych na cmentarzu*”, „*Księga grobów*”, „*Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu*”), dotyczącej osób pochowanych na cmentarzach komunalnych we wsiach Bożków i Jugów, z zapewnieniem pozyskania maksymalnie dostępnych danych w stosunku do wymaganych przepisami *rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji grobów*.
2. Spowodowanie założenia i prowadzenia na bieżąco przez *Zarządcę*, ksiąg cmentarnych („*Księga osób pochowanych na cmentarzu*”, „*Księga grobów*”, „*Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu*”), dotyczących osób pochowanych na cmentarzach komunalnych we wsiach Bożków i Jugów w okresie objętym umowami, z zachowaniem wszystkich wymagań, w tym co do zakresu wpisów ustalonych w *rozporządzeniu w sprawie prowadzenia ewidencji grobów*.
3. Zapewnienie prawidłowej realizacji zadań związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi *Gminy* m.in. poprzez rzetelny nadzór nad podmiotem realizującym w imieniu *Gminy* te zadania.
4. Doprowadzenie do pozyskania dokumentacji formalno-prawnej budowy Kaplicy na cmentarzu komunalnym w Jugowie oraz wykonywania przeglądów okresowych tego obiektu, określonych w art. 64 ust. 1 i art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy Prawo*

⁷⁰ Umowa GMK.272.2.2014.JZ z dnia 14 lutego 2014 r. zawarta przez *Gminę* z *Zarządcą* na okres od 15 lutego 2014 r. do 14 lutego 2015 r.

⁷¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

budowlane, celem weryfikacji jego stanu technicznego i bezpieczeństwa użytkowania.

5. Przeanalizowanie treści umowy z *Zarządcą* pod kątem możliwości organizacyjnych i merytorycznych realizacji przyjętych przez niego zadań oraz uzupełnienia warunków umownych w zakresie stosowania finansowych kar umownych, w przypadku nie realizowania bądź wykonywania w sposób niewłaściwy przedmiotu umowy.

6. Wprowadzenie Kaplicy na cmentarzu komunalnym w Jugowie do ewidencji księgowej środków trwałych *Urzędu* oraz zapewnienie prawidłowego ujmowania w klasyfikacji budżetowej wydatków z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na cmentarzach *Gminy*.

7. Kontynuację działań mających na celu rozliczenie z *Zarządcą* należnych *Gminie* dochodów z tytułu opłat cmentarnych w łącznej kwocie 11,3 tys. zł plus odsetki, za wykonanie przez niego komercyjnych usług pogrzebowych na cmentarzach komunalnych *Gminy* w latach 2014-2015 oraz poinformowanie NIK o uzyskaniu przez *Gminę* ww. dochodów.

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 Najwyższej Izbie Kontroli* 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*

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 wniosków 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 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler

Dyrektor

Zdzisław Błauciak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis

