



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.002.05.2016  
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](mailto: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 98272 z dnia 18 stycznia 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo „Malina Roman Usługi Pogrzebowe” <sup>1</sup> (dalej: „Zarządca”), Przygórze 188B, 57- 431 Wolibórz <sup>2</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Malina – przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą z zakresu usług pogrzebowych  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### Ocena ogólna

Kontrola realizacji w okresie 2014-2015 zadań w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych Gminy Nowa Ruda (dalej: „Gmina”) zlokalizowanych we wsiach Bożków i Jugów wykazała, że Zarządca:

1. w sposób prawidłowy realizował zadania dotyczące utrzymania stanu techniczno-sanitarnego ww. cmentarzy, tj. realizował 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”),
2. nierzetelnie prowadził dokumentację cmentarną, o której mowa w § 1 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), gdyż prowadził tylko jedną z trzech wymaganych ksiąg cmentarnych - „Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu”, nie prowadząc „Księgi osób pochowanych na cmentarzu” oraz „Księgi grobów”.

<sup>1</sup> Według zapisów w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej przeważającą działalność gospodarczą stanowiły *Pogrzeby i działalność pokrewna* PKD 96.03.Z.

<sup>2</sup> Adres dodatkowego miejsca wykonywania działalności: ul. Kościuszki 2, 57-400 Nowa Ruda.

<sup>3</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>4</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2126.

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

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm. – według stanu prawnego obowiązującego w kontrolowanym okresie 2014-2015.

Przyczyniło się do tego nieprzekazanie tych ksiąg przez Urząd *Gminy* w momencie zlecenia Zarządcy w 2012 r. realizacji zadań.

3. nie zrealizował obowiązków prowadzenia książki obiektu budowlanego (Kaplicy na cmentarzu komunalnym w Jugowie) oraz dokonywania przeglądów okresowych stanu technicznego tego obiektu budowlanego, wynikających z art. 64 ust. 1 i art. 62 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*<sup>7</sup> (dalej: „*Prawo budowlane*”),

4. nie wniósł na rzecz *Gminy* 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. Pobierając w latach 2014-2015 opłaty cmentarne w łącznej kwocie 20,4 tys. zł w zasadzie zachował warunki i stawki określone przez Radę *Gminy* w uchwale Nr 62/XI/11 z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie ustalenia opłat cmentarnych (dalej: *uchwała w sprawie opłat cmentarnych*), choć wystąpiły przypadki pobierania opłat nieprzewidzianych tą uchwałą,

5. nie wypełnił warunku umownego w zakresie zapewnienia realizacji czynności związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi *Gminy* przez osobę posiadającą odpowiednie kwalifikacje, potwierdzone licencją zawodową zarządcy nieruchomości,

6. nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>8</sup> (dalej: „*ustawa o gospodarce nieruchomościami*”), w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody, które mogą wynikać w związku z wykonywaniem czynności zarządzania cmentarzami *Gminy*,

7. nie podjął działań celem pozyskania niezbędnych danych i w konsekwencji nie realizował zadań w zakresie ustalenia zaległych opłat cmentarnych i prowadzenia ewentualnej ich windykacji za przedłużenie ważności grobów,

8. nie sporządzał i nie przedkładał do Urzędu *Gminy* w 2014 r. miesięcznych sprawozdań z przychodów w związku z pobieraniem opłat cmentarnych, a w sprawozdaniach rocznych z funkcjonowania cmentarzy za 2014 r. i 2015 r. nie ujął wszystkich wymaganych danych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Wykonywanie zadań zarządzania cmentarzami w zakresie powierzonym przez *Gminę Nowa Ruda*

1. Zarządca od dnia 15 lipca 2012 r. na podstawie kolejnych pięciu umów zawartych z *Gminą* (dalej: „*umowy z Gminą o zarządzanie*”) realizował zadania związane z utrzymaniem i zarządzaniem dwóch cmentarzy komunalnych *Gminy* zlokalizowanych we wsiach Bożków i Jugów<sup>9</sup>.

Opis stanu  
faktycznego

<sup>7</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.

<sup>9</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały warunki ustalone w umowach: [1] 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., [2] nr GMK.272.1.2014.JZ z dnia 15 stycznia 2014 r. na okres od 15 stycznia 2014 r. do 14 lutego 2014 r., [3] nr GMK.272.2.2014.JZ z dnia 14 lutego 2014 r. na okres od 15 lutego 2014 r. do 14 lutego 2015 r., [4] nr GMK.272.1.2015.JZ z dnia 16 lutego 2015 r. ze zm. (aneks nr 1 z dnia 22 czerwca 2015 r. do umowy GMK.272.1.2015.JZ) zawartej na okres od 17 lutego 2015 r. do 17 lutego 2017 r.

Cmentarze komunalne w Bożkowie i Jugowie (z Kaplicą cmentarną) Zarządca przejął od *Gminy* na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych z dnia 15 lutego 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 3, 10-13, 14-15, 16-23, 24-28, 29-34)

Zgodnie z zawartymi umowami Zarządca był zobowiązany: **[1]** w zakresie utrzymania cmentarzy – do bieżącego utrzymania czystości cmentarzy i Kaplicy na cmentarzu w Jugowie, alejek i chodników, drogi dojazdowej i parkingu przed cmentarzem; systematycznego koszenia trawników na terenie cmentarza, wykonywania prac korekcyjno-pielęgnacyjnych drzew, krzewów i żywopłotów; wykonywania systematycznych konserwacji i bieżących napraw obiektów i urządzeń, ogrodzenia i nawierzchni alejek; usuwania opadłych liści i odśnieżania alejek, prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych<sup>10</sup> oraz wykonywania przeglądów technicznych obiektów i instalacji zgodnie z obowiązującymi przepisami; usuwania skutków wandalizmu; sprawowania opieki nad opuszczonymi grobami; ponoszenia kosztów zużytej energii elektrycznej i wody na cmentarzu w Jugowie<sup>11</sup>; **[2]** z tytułu zarządzania cmentarzami – stosowania przepisów *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*, w tym prowadzenia dokumentacji cmentarnej (księgi osób pochowanych na cmentarzu, księgi grobów, alfabetycznego spisu osób pochowanych na cmentarzu); stosowania przepisów wynikających z *rozporządzenia w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze*; przestrzegania Regulaminu cmentarza; pobierania opłat cmentarnych i ich przekazywania (wraz z pisemnym sprawozdaniem) w okresach miesięcznych<sup>12</sup> na rachunek bankowy *Gminy*; pełnienia nadzoru nad działalnością podmiotów gospodarczych oraz innych osób świadczących usługi cmentarne i pogrzebowe na terenie cmentarzy; prowadzenia windykacji zaległych opłat za miejsca grzebalne; sporządzania i dostarczania *Gminie*, do dnia 31 grudnia każdego roku, sprawozdania rocznego z funkcjonowania cmentarzy komunalnych; pełnienia całodobowego dyżuru telefonicznego. W umowach obowiązujących w badanym okresie<sup>13</sup> ustalono także, iż Zarządca będzie wykonywał czynności zarządzania z wykorzystaniem osób posiadających licencję zawodową nadaną przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (umowa z 2014 r.) lub przez Prezydenta Federacji Rynku Nieruchomości (umowa z 2015 r.). W umowach wskazano także, że Zarządca posiada obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej za szkody, które mogą wyniknąć w związku z wykonywaniem czynności zarządzania. Zgodnie z umowami Zarządca miał prawo świadczenia (na zlecenie klientów) komercyjnych usług pogrzebowych na terenie cmentarzy komunalnych *Gminy*.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 16-20, 21-23, 24-28, 29-34, 118)

Zarządca przekazywał do Urzędu *Gminy* w wymaganym terminie roczne sprawozdania z funkcjonowania cmentarzy komunalnych *Gminy* za 2014 r. i 2015 r. Zawierały one dane dotyczące liczby wykonanych pochówków i ekshumacji<sup>14</sup> oraz kwoty opłat cmentarnych pobranych i odprowadzonych na rachunek *Gminy*. Wykazana w tych sprawozdaniach liczba pochówków (30<sup>15</sup>) wynikała z ewidencji prowadzonej przez Zarządcą dla tych cmentarzy.

(dowód: akta kontroli str. 86-89, 61-66, 112)

<sup>10</sup> Obowiązek określony w umowie GMK.272.3.2012.JZ z dnia 15 lutego 2012 r.

<sup>11</sup> Dotyczy cmentarza w Jugowie (cmentarz w Bożkowie nie posiada punktu poboru wody z sieci wodociągowej oraz zasilania energią elektryczną).

<sup>12</sup> W terminie do piątego dnia miesiąca następującego po okresie rozliczeniowym.

<sup>13</sup> Umowy nr GMK.272.2.2014.JZ z 14 lutego 2014 r. i nr GMK.272.1.2015.JZ z 16 lutego 2015 r.

<sup>14</sup> W latach 2014-2015 odnotowano jeden przypadek ekshumacji zwłok przeprowadzonej na podstawie zezwolenia (decyzji) Powiatowego Inspektora Nadzoru Sanitarnego w Kłodzku.

<sup>15</sup> W tym: w 2014 r. – 18 pochówków; w 2015 r. – 12 pochówków.

**2a.** Zarządca spośród trzech ksiąg cmentarnych wymaganych przepisem § 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*, prowadził jedną księgę „Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu” odrębnie dla cmentarza w Bożkowie i cmentarza w Jugowie. Księgi te zostały założone przez Zarządcę w 2012 r., ewidencja prowadzona była według numeracji narastającej i obejmowała: imię i nazwisko osoby pochowanej, rok urodzenia i rok zgonu oraz oznaczenie miejsca pochowania (sektor, rząd, nr grobu). Wpisy w tych księgach dokonywane były przez Zarządcę pismem ręcznym, w sposób czytelny i trwałe.

W obydwu księgach „Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu” według stanu na dzień 4 lutego 2016 r., zaewidencjonowano łącznie 522 osoby pochowane<sup>16</sup>, w tym 30 osób pochowanych w latach 2014 – 2015. Zarządca dane do wpisów ustalił na podstawie kart zgonu.

(dowód: akta kontroli str. 10-34, 42-43, 47-48, 57-60, 61-63, 64-66, 67-68)

**2b.** W kontrolowanym okresie na cmentarzach komunalnych *Gminy* obowiązywał cennik opłat cmentarnych ustalony przez Radę *Gminy*<sup>17</sup>. W latach 2014-2015 Zarządca pobrał opłaty cmentarne w łącznej kwocie 20 354 zł brutto<sup>18</sup>, w tym: za miejsca pod nowe groby – 5 133 zł (25,2%); za przedłużenie ważności grobu - 5 987 zł (29,4%), za eksploatację cmentarzy<sup>19</sup> – 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%).

Pobrane opłaty cmentarne zostały przez Zarządcę w całości przekazane na rachunek bankowy *Gminy*, w terminach zgodnych z warunkami *umów z Gminą o zarządzanie*.

(dowód: akta kontroli str. 24-28, 29-34, 44-46, 49-56, 90-110)

**2c.** W latach 2012-2015 Powiatowy Inspektor Sanitarny w Kłodzku dwukrotnie kontrolował stan sanitarno-techniczny cmentarzy komunalnych *Gminy*: 25 listopada 2013 r. cmentarza w Bożkowie, 7 listopada 2014 r. – cmentarza w Jugowie. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 71-74)

**3.** Ewidencja księgową Zarządcy (podatkowa księga przychodów i rozchodów, ewidencja dla potrzeb ustalenia podatku VAT), prowadzona była przed podmiot zewnętrzny (Kancelarię Podatkową).

Zarządca prowadził ewidencję opłat cmentarnych na drukach kwitariuszy przychodowych<sup>20</sup>, pobranych w 2012 r. z Urzędu *Gminy*, tj.: kwitariusza dla cmentarza w Jugowie o numerach 2591501 – 2591600 oraz kwitariusza dla cmentarza w Bożkowie o numerach 2592101 – 2592200. Pokwitowania z kwitariuszy (sporządzane w trzech egzemplarzach) miały nadany swój niepowtarzalny numer ewidencyjny – jeden egzemplarz otrzymywała osoba wnosząca opłaty cmentarne, drugi przekazywany był przez Zarządcę do Referatu Rachunkowości Budżetowej i Dochodów Urzędu *Gminy* (przy wpłacie pobranych

<sup>16</sup> W tym: księdze dla cmentarza w Bożkowie – 303 osoby, w księdze dla cmentarza w Jugowie – 219 osób.

<sup>17</sup> Na podstawie uchwały Nr 62/XI/11 z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie ustalenia opłat cmentarnych.

<sup>18</sup> W tym: w 2014 r. – 10 901 zł (53,6%); w 2015 r. – 9 453 zł (46,4%).

<sup>19</sup> Opłatę naliczano przedsiębiorcom świadczącym usługi w zakresie pochówków i ekshumacji zwłok.

<sup>20</sup> Druki ścisłego zarachowania Urzędu Miasta i Gminy Nowa Ruda podlegające corocznej inwentaryzacji.

w danym miesiącu opłat na rachunek *Gminy*<sup>21</sup>), natomiast trzeci egzemplarz pozostawał u Zarządcy. Pobrane w badanym okresie opłaty zostały udokumentowane 79 kwitariuszami<sup>22</sup>.

W 2015 r. Zarządca sporządzał i przekazywał do Urzędu *Gminy* 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. 24-28, 29-34, 44-46, 49-56, 90-110)

4. Według informacji uzyskanej z Kancelarii Podatkowej obsługującej Zarządcę, ewidencja księgową uniemożliwiała wyodrębnienie kosztów związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych *Gminy*. W ramach tej ewidencji nie uwzględniano uzyskiwanych przez Zarządcę wpływów z tytułu gospodarowania cmentarzami komunalnymi stanowiących dochód *Gminy* (opłaty cmentarne). W umowach o zarządzanie cmentarzami *Gmina* nie nałożyła na Zarządcę zakresu i sposobu prowadzenia ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 10-13, 16-23, 24-28, 29-34)

5. Zarządca nie prowadził rejestru skarg dotyczących przedmiotu powierzonej przez *Gminę* działalności. Umowy z *Gminą* o zarządzanie nie przewidywały takiego obowiązku. Z kolei zapisy § 4 ust. 8 „Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie *Gminy Nowa Ruda*” uchwalonego przez Radę *Gminy*<sup>23</sup> określały, że skargi na działalność Zarządcy cmentarzy komunalnych należało kierować do Wójta *Gminy*.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 14-15, 16-23, 24-28, 29-34, 35-40)

6. Weryfikację przestrzegania przez Zarządcę wymogów wynikających z ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych i aktów wykonawczych do tej ustawy, szczególnie rozporządzenia w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, dokonano w drodze oględzin cmentarzy komunalnych w Bożkowie i Jugowie<sup>24</sup>. Wykazały one, że: **(a)** stan sanitarno-techniczny cmentarzy był prawidłowy, **(b)** w gablotach informacyjnych zlokalizowanych przy wejściach na teren cmentarzy wywieszono informacje zawierające m.in. dane zarządcy (nazwa, adres firmy, nr telefonu, godziny urzędowania i pełnienia dyżurów), obowiązujące stawki opłat cmentarnych oraz regulamin korzystania z cmentarzy, **(c)** na terenie cmentarza w Jugowie znajduje się kaplica cmentarna, o wymiarach (na zewnątrz obiektu) 6,4 m x 5,5 m i wysokości ok. 6,5 m, obiekt murowany, trwale związany z gruntem, dach spadzisty kryty papą. Kaplica jest w dobrym stanie technicznym, posiada oświetlenie elektryczne oraz wyznaczone miejsce do przechowywania środków myjących i dezynfekujących. Obok kaplicy zlokalizowany był zewnętrzny punkt poboru wody (z sieci wodociągowej).

(dowód: akta kontroli str. 75, 76-80, 81-85)

<sup>21</sup> Wpłaty dokonywane w kasie Urzędu *Gminy*.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Uchwała Nr 63/XI/11/ z dnia 16 maja 2011 r.

<sup>24</sup> Oględziny przeprowadzono w dniu 11 lutego 2016 r. z udziałem właściciela firmy zarządzającej oraz asystenta z Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Kłodzku (specjalista ds. higieny komunalnej, powołany w trybie art. 49 ust. 4 ustawy o NIK), wyniki oględzin utrwalono w formie fotografii.

W działalności Zarządcy związanej z realizacją zadań umownych w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych *Gminy* we wsiach Bożków i Jugów stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zarządca w sposób niepełny zrealizował wymóg ustalony w *umowach z Gminą o zarządzanie* w zakresie prowadzenia dokumentacji cmentarnej wymaganej przepisem § 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*, gdyż spośród trzech wymaganych ksiąg cmentarnych, prowadził tylko jedną - „*Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu*”. Nie prowadził „*Księgi osób pochowanych na cmentarzu*” oraz „*Księgi grobów*”.

Zarządca wyjaśnił, iż przy obejmowaniu w lutym 2012 r. zarządu nad cmentarzami w Bożkowie i Jugowie, przedstawiciele *Gminy* nie przekazali mu żadnej dokumentacji cmentarnej (ksiąg cmentarnych) oraz że nie posiadał danych do sporządzenia pełnych ksiąg cmentarnych dla osób pochowanych przed objęciem zarządu nad tymi cmentarzami. Po objęciu zarządu sporządził: [1] robocze plany zagospodarowania cmentarzy (dokonał podziału ich terenu na sektory, a w każdym z sektorów wydzielił rzędy z grobami z nadaniem numeracji) oraz [2] zaprowadził „*Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu*” w oparciu o dane zawarte na grobach (tabliczki na krzyżach cmentarnych, napisy na pomnikach). Wskazał, że dla osób pochowanych w latach 2012–2015, tj. w okresie sprawowania zarządu, nie sporządził „*Księgi osób pochowanych na cmentarzu*” oraz „*Księgi grobów*”, albowiem uważał, że prowadzony przez niego „*Alfabetyczny spis osób pochowanych*” jest wystarczający.

NIK nie uwzględnił tych wyjaśnień. Choć w sprawie istniały wprawdzie pewne obiektywne okoliczności utrudniających założenie i prowadzenie ksiąg cmentarnych, to jednak Zarządca nie został w żaden sposób zwolniony z wykonywania obowiązków wymaganych przepisami prawa. Ustalając w *umowach z Gminą o zarządzanie* obowiązek prowadzenia przez Zarządcę dokumentacji cmentarnej odwołano się do *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*. Ponadto, faktyczny sposób realizacji zadania nie spełniał wymogów tego rozporządzenia m.in. w związku z prowadzeniem przez Zarządcę jednej księgi, zamiast wymaganych trzech (§ 1 pkt 1-3). Zapisy dokonane w prowadzonych odrębnie dla cmentarzy we wsiach Bożków i Jugów „*Alfabetycznych spisach osób pochowanych na cmentarzu*”, zawierały dane rozszerzone w stosunku do wymaganych dla tej Księgi (oprócz wymaganego nazwiska i imienia osoby pochowanej, miejsca pochowania i numeru ewidencyjnego, ujmowano także rok urodzenia i rok zgonu), jednakże zakres odnotowywanych w niej danych, nie wypełniał katalogu informacji wymaganego dla „*Księgi osób pochowanych na cmentarzu*” (§ 3 ust.1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*) i „*Księgi grobów*” (§ 3 ust.1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*), tj. m.in. nazwiska rodowego, stanu cywilnego, daty i miejsca urodzenia, daty i miejsca zgonu, imion i nazwisk rodziców, daty pochowania, rodzaju grobu, adnotacji o wniesionych zastrzeżeniach i opłatach, o których mowa w art. 7 *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych*<sup>25</sup>. Według zapisów § 8 *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*, „*Alfabetyczny spis osób pochowanych*”, powinien być sporządzony w oparciu o dane zawarte w „*Księdze osób pochowanych na cmentarzu*”.

(dowody: akta kontroli str. 24-28,29-34, 47-48, 57-60, 61-63, 64-66, 67-68)

<sup>25</sup> Według wymogów *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów* obowiązujących do 31 grudnia 2015 r.

2. Zarządca nie zrealizował zadania ustalonego od 2012 r. w *umowach z Gminą o zarządzanie* w zakresie prowadzenia książki obiektu budowlanego w postaci Kaplicy na cmentarzu komunalnym w Jugowie oraz dokonywania przeglądów okresowych w zakresie stanu technicznego tego obiektu budowlanego i sprawności jego instalacji, do czego obligowały go odpowiednio przepisy art. 64 ust. 1 i art. 62 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane*. Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK (w styczniu 2016 r.) Zarządca nie realizował tych obowiązków, w tym nie dokonywał okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego m.in. elementów przedmiotowego obiektu budowlanego oraz co najmniej raz na pięć lat kontroli, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, jego estetyki i otoczenia, a także na badaniu instalacji elektrycznej w zakresie wymaganym przepisem art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*.

Zarządca wyjaśnił, że *Gmina* nie przekazała mu książki obiektu budowlanego dla Kaplicy na cmentarzu komunalnym w Jugowie. Wskazał także, że nie dokonywał okresowych kontroli stanu technicznego kaplicy z uwagi na fakt, iż przeoczył nałożenie na niego realizacji tych zadań w zapisach umów, a nikt z Urzędu *Gminy* nie wymagał okazania udokumentowania takich przeglądów.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień, gdyż przyjęcie przez Zarządcę na podstawie umowy obowiązku prowadzenia książki obiektu budowlanego Kaplicy na cmentarzu komunalnym w Jugowie, spowodowało konieczność jej pozyskania z Urzędu *Gminy* w momencie przyjęcia tych zadań, a w przypadku jej braku (nieprowadzenia dotychczas przez Urząd *Gminy*), założenie i prowadzenie we własnym zakresie.

(dowody: akta kontroli str. 10-13, 16-20, 21-23, 24-28, 29-34, 47-48, 69)

3. Wobec części opłat cmentarnych Zarządca nie zastosował wymogów określonych przez Radę *Gminy* w uchwale Nr 62/XI/11 z dnia 16 maja 2011 r. w *sprawie ustalenia opłat cmentarnych*, tj.:

(a) nie wniósł ciężających 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. 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<sup>26</sup>. Natomiast w przekazanych do *Gminy* sprawozdaniach z funkcjonowania cmentarzy komunalnych za 2014 r. i 2015 r. wykazał wykonanie na cmentarzach *Gminy* łącznie 30 pochówków<sup>27</sup>, tj. o 21 pochówków więcej<sup>28</sup>. Różnica dotyczyła usług w zakresie pochówków zrealizowanych przez firmę Zarządcy, z tytułu których – w świetle zapisów § 1 ust. 9 przywołanej wyżej uchwały Rady *Gminy* Nr 62/XI/11 – był także zobowiązany do wniesienia opłaty cmentarnej (opłata eksploatacyjna). Brak naliczenia i przekazania na rzecz *Gminy* wykazanych opłat za eksploatację cmentarzy Zarządca tłumaczył niewłaściwą interpretacją zapisów ww. uchwały.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień, gdyż zapisy uchwały Rady *Gminy* Nr 62/XI/11 z dnia 16 maja 2011 r. w *sprawie ustalenia opłat cmentarnych* w sposób jednoznaczny określały opłatę za eksploatację cmentarza (500 zł netto za pochówek) naliczaną przedsiębiorcom świadczącym komercyjne usługi pogrzebowe w zakresie pochówków, nie przewidując żadnych zwolnień w tym

<sup>26</sup> W tym: w 2014 r. – 2 160 zł (za cztery pochówki); w 2015 r. – 2 700 zł (za pięć pochówków).

<sup>27</sup> W tym: w 2014 r. – 18 pochówków; w 2015 r. – 12 pochówków.

<sup>28</sup> W tym: w 2014 r. – o 12 pochówków więcej; w 2015 r. – o dziewięć pochówków więcej.



zakresie, tj. nawet wobec przedsiębiorcy realizującego w imieniu *Gminy* zadanie publiczne w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 41, 43, 44, 47-48, 49-50, 69, 115)

(b) w dniu 25 września 2015 r. Zarządca pobrał opłatę w wysokości 118,80 zł brutto<sup>29</sup> za przedłużenie na 10 lat miejsca dla grobu ziemnego (dużego)<sup>30</sup>. Takie działanie było niezgodne z zapisami § 1 ust. 6 uchwały Rady *Gminy* Nr 62/XI/11 w sprawie opłat cmentarnych, zgodnie z którym przedłużenie miejsca grobowego mogło być wykonane wyłącznie na okres 20 lat przy opłacie 237,60 zł (brutto).

Zarządca wyjaśnił, że pobrał opłatę w wyniku niewłaściwej interpretacji zapisów tej uchwały. Wskazał ponadto, że przed dokonywaniem, w okresach miesięcznych, wpłat w kasie Urzędu *Gminy* środków z tytułu pobranych opłat cmentarnych, pracownicy Urzędu nie dokonywali kontroli merytorycznej w zakresie prawidłowości ustalenia tych opłat.

(c) w latach 2014-2015 Zarządca pobrał opłaty za przedłużenie miejsca na następne 20 lat dla trzech grobów rodzinnych oraz za przeprowadzenie jednej ekshumacji zwłok w łącznej kwocie 1 609,20 zł<sup>31</sup> mimo, że uchwała Rady *Gminy* Nr 62/XI/11 w sprawie opłat cmentarnych nie przewidywała takich opłat. Zarządca w wyjaśnieniach wskazał, że ustalenia opłat za przedłużenie miejsca na następne 20 lat dla grobów rodzinnych<sup>32</sup> dokonał poprzez analogię do zapisów ww. uchwały w odniesieniu do wysokości opłat za przedłużenie miejsca dla grobów pojedynczych ziemnych (wysokość opłaty za przedłużenie na 20 lat miejsca dla grobu pojedynczego była identyczna jak opłata za miejsce pod nowy taki grób). Natomiast w przypadku opłaty za ekshumację, naliczył ją w wysokości określonej przez Radę *Gminy* dla przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie pochówków, albowiem czynności wykonywane w ramach ekshumacji są zbliżone (wjazd na cmentarz, wykopanie i zasypanie grobu).

NIK nie uwzględnił tych wyjaśnień, gdyż w uchwale Rady *Gminy* Nr 62/XI/11 w sprawie opłat cmentarnych zawarto jednoznaczne zapisy regulujące opłaty cmentarne za przedłużenie miejsca na następne 20 lat, odnoszące się jedynie do grobu ziemnego (dużego) oraz grobu dzieciennego. Nieprawidłowość polegała na pobraniu opłat nieustalonych w przedmiotowej uchwale.

(dowód: akta kontroli str. 41, 49-50, 70)

4. Zarządca nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 186 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co do ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody, które mogą wyniknąć w związku z wykonywaniem czynności zarządzania cmentarzami *Gminy*, pomimo zapisów w umowach z *Gminą* potwierdzających realizację przez Zarządcę tego obowiązku w momencie ich podpisania.

Argumenty wskazane w wyjaśnieniach kontrolowanego, odwołujące się do przekonania o realizacji tego obowiązku przez żonę, nie mogą stanowić uzasadnienia dla powstania tej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 24-28, 29-34, 113-115)

---

<sup>29</sup> Połowa kwoty brutto opłaty określonej przez Radę *Gminy* za przedłużenie miejsca na następne 20 lat dla grobu ziemnego.

<sup>30</sup> Kwitariusz nr 2591587.

<sup>31</sup> Przyjmując stawki opłat cmentarnych określone przez Radę *Gminy* w uchwale nr 62/XI/11 z dnia 16 maja 2011 r.: (a) w odniesieniu do przedłużenia na 20 lat - dla nowego miejsca pod groby rodzinne (np. kwitariusz nr 2591562 z dnia 2 czerwca 2014 r. i nr 2591563 z dnia 27 czerwca 2014 r.), (b) w przypadku ekshumacji - stawkę za eksploatację cmentarza, naliczaną przedsiębiorcom świadczącym usługi w zakresie pochówków (kwitariusz nr 2591575 z dnia 11 kwietnia 2015 r.).

<sup>32</sup> Według stawki opłaty za miejsce pod grób rodzinny.

5. Zarządca nie wywiązał się z zobowiązania umownego w zakresie realizacji czynności związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi *Gminy* przez osobę posiadającą licencję zawodową zarządcy nieruchomości, co mogło mieć wpływ na ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie zarządzania cmentarzami *Gminy*. Brak realizacji tego warunku umownego z powodów wskazanych przez Zarządcę w wyjaśnieniach, tj. o utracie z dniem 1 stycznia 2014 r. wymogu ustawowego dotyczącego posiadania takiej licencji<sup>33</sup>, nie może być uznany, bowiem zapis umowy o zarządzanie wskazywał na konieczność posiadania takich kwalifikacji, bez uzależnienia od obowiązywania przepisu art. 192 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*.

(dowód: akta kontroli str. 24-34, 116-117)

6. Zarządca nie sporządzał i nie przedkładał do Urzędu *Gminy* w 2014 r. miesięcznych sprawozdań z przychodów (naliczonych i pobranych) w związku z pobieraniem opłat cmentarnych, z wyszczególnieniem imienia i nazwiska osoby wnoszącej opłatę, imienia i nazwiska osoby pochowanej, numeru kwatery i grobu, okresu za jaki opłata została wniesiona oraz wysokości tej opłaty, pomimo określenia takiego obowiązku w obowiązującej wówczas umowie z *Gminą* o zarządzanie<sup>34</sup>.

Zarządca wyjaśnił, że nie doczytał do końca zapisów obowiązującej w 2014 r. umowy i w związku z tym nie sporządzał takich sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 24-28, 47-48, 69)

7. W latach 2014 – 2015 Zarządca nie realizował zadań umownych w zakresie ustalenia zaległych opłat i prowadzenia ewentualnej windykacji opłat cmentarnych za przedłużenie ważności grobów.

Odstąpienie od realizacji tych zadań nie znajduje uzasadnienia w argumentach wskazanych przez Zarządcę w wyjaśnieniach, iż nie podejmował działań w zakresie windykacji zaległych opłat za miejsca grzebalne, albowiem nie posiadał rozeznania o ewentualnych zaległościach opiekunów grobów w tym zakresie, gdyż przy przyjmowaniu w 2012 r. w zarządzanie cmentarzy przedstawiciele *Gminy* nie przekazali mu żadnej dokumentacji cmentarnej, a opiekunowie grobów (rodziny zmarłych) wnosili stosowne opłaty z własnej inicjatywy. Zdaniem NIK Zarządca przyjmując do realizacji przedmiotowe zadanie od *Gminy*, powinien podjąć działania dla ustalenia niezbędnych danych umożliwiających mu jego realizację, w szczególności dotyczących daty pochówku. W przypadku braku dokumentacji cmentarnej w Urzędzie *Gminy* w tym zakresie, za okres przed przejęciem po raz pierwszy przez Zarządcę tych zadań (luty 2012 r.) należało wystąpić do Wójta *Gminy* o ustalenie bazy danych niezbędnych do realizacji umownego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 24-28, 29-34, 47-48, 68, 86-89, 111)

8. W rocznych sprawozdaniach z funkcjonowania cmentarzy za 2014 r. i 2015 r. Zarządca nie zawarł wymaganych informacji, dotyczących: **[1]** liczby miejsc grzebalnych, które mogły być ponownie użyte z tytułu nieuregulowanych należności; **[2]** liczby miejsc grzebalnych, w odniesieniu do których postępowanie windykacyjne było w toku; **[3]** liczby miejsc grzebalnych, za które uregulowano należności po windykacji opłat.

(dowód: akta kontroli str. 24-28, 29-34, 47-48, 68, 86-89)

<sup>33</sup> Art. 192 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*.

<sup>34</sup> Umowa nr 272.2.2014.JZ z dnia 14 lutego 2014 r. zawarta na okres od 15 lutego 2014 r. do 14 lutego 2015 r.

## IV. Wnioski

### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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>35</sup> (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Realizację zadań wynikających z umów zawartych z *Gminą* na zarządzanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych we wsiach Bożków i Jugów w zakresie:

a) założenia za okres objęty umowami (od lutego 2012 r.), przy współdziałaniu z Wójtem *Gminy*, brakujących ksiąg cmentarnych („*Księgi osób pochowanych na cmentarzu*” oraz „*Księgi grobów*”) oraz zweryfikowania i uzupełnienia wpisów „*Alfabetycznego spisu osób pochowanych na cmentarzu*”, z zachowaniem w tych Księgach zakresu wymaganego przepisami *rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji grobów*,

b) założenia – przy współdziałaniu z Urzędem *Gminy* – i prowadzenia książki obiektu budowlanego dla Kaplicy na cmentarzu komunalnym w Jugowie oraz dokonywania przeglądów okresowych stanu technicznego tego obiektu budowlanego i sprawności jego instalacji, w ramach realizacji obowiązków spoczywających na zarządcy obiektu budowlanego, wymaganych przepisem art. 64 ust. 1 i art. 62 ust. 1 pkt. 1 i 2 *ustawy Prawo budowlane*,

c) zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody, które mogą wynikać w związku z wykonywaniem czynności zarządzania cmentarzami komunalnymi *Gminy*, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 186 ust. 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*,

d) zapewnienia realizacji czynności związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi *Gminy* przez osobę posiadającą odpowiednie kwalifikacje, potwierdzone licencją zawodową zarządcy nieruchomości,

e) weryfikacji opłat za przedłużenie ważności grobów i prowadzenia ewentualnej windykacji w przypadku ujawnienia zaległości, po uprzednim pozyskaniu, przy współdziałaniu z Urzędem *Gminy*, danych niezbędnych do realizacji tego zadania.

2. Przekazanie na rachunek dochodów *Gminy* środków publicznych z tytułu opłat cmentarnych w łącznej kwocie 11,3 tys. zł plus odsetki za 21 komercyjnych usług pogrzebowych wykonanych przez firmę *Malina Roman Usługi Pogrzebowe* na cmentarzach komunalnych *Gminy* w latach 2014-2015.

---

<sup>35</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 uwagi  
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 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 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontroler

Zdzisław Błauciak  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*