



LPO.430.002.2016
Nr ewid. 155/2016/P/16/087/LPO

Informacja o wynikach kontroli

ZARZĄDZANIE CMENTARZAMI KOMUNALNYMI

DELEGATURA W POZNANIU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu:

Andrzej Aleksandrowicz



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia *08.09.2016 r.*

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. CHARAKTERYSTYKA OBSZARU OBJĘTEGO KONTROLĄ	13
3.1. Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności	13
4. SZCZEGÓŁOWE USTALENIA KONTROLI	16
4.1. Istotne ustalenia kontroli	16
4.1.1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych	16
4.1.2. Ustalanie i rozliczanie z budżetem gmin opłat za groby oraz prawidłowość dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarzy komunalnych	19
4.1.3. Wykonywanie zadań z zakresu zarządzania i administrowania cmentarzami komunalnymi	24
4.1.4. Nadzór i kontrola nad zadaniami związanymi z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego	31
5. INFORMACJE DODATKOWE	33
5.1. Przygotowanie kontroli	33
5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	33
6. ZAŁĄCZNIKI	34

Słownik pojęć

- cmentarz komunalny** obiekt użyteczności publicznej przeznaczony do pochówku zmarłych zarządzany i utrzymywany przez organ wykonawczy gminy, na terenie której jest zlokalizowany
- zarządca cmentarza komunalnego** organ wykonawczy gminy będący realizatorem zadania własnego gminy polegającego na utrzymaniu i zarządzaniu cmentarzem komunalnym
- usługa cmentarna** usługa związana z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzem komunalnym świadczona przez zarządcę
- usługa komunalna** usługa o charakterze użyteczności publicznej związana z korzystaniem z mienia komunalnego
- opłata za usługę cmentarną** opłata niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania cmentarza (np. opłata za miejsce grzebalne na okres 20 lat, na utrzymanie cmentarza, za przechowywanie zwłok w domu przedpogrzebowym, wjazd na cmentarz)
- usługi pogrzebowe** czynności związane z chowaniem zmarłych wykonywane przez podmioty gospodarcze na zasadzie rynkowej
- regulamin cmentarza** akt prawa miejscowego zawierający przepisy ustalające zasady i tryb korzystania z urządzeń użyteczności publicznej znajdujących się na terenie cmentarza

Cmentarze to miejsca pochówku zmarłych, ale jednocześnie miejsca zadumy o wielowątkowej treści kulturowej, walorach przyrodniczych, architektonicznych i krajobrazowych. W Polsce występują cmentarze cywilne, służące do chowania zmarłych osób cywilnych i cmentarze wojskowe, stanowiące miejsce spoczynku żołnierzy. Wśród cmentarzy cywilnych występują cmentarze wyznaniowe oraz cmentarze komunalne.

Prowadzenie cmentarzy komunalnych stanowi zadanie własne gminy. Samorządy są zobowiązane do zapewnienia prawidłowego stanu sanitarnego i technicznego cmentarzy oraz do finansowania wydatków na ich utrzymanie. Wpływy z pobieranych opłat za usługi cmentarne stanowią dochód własny gminy. Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W praktyce, najczęściej obowiązki zarządcy i administratora przekazano spółkom gminnym lub samorządowym zakładom budżetowym, znacznie rzadziej przedsiębiorcom wybranym w trybie zamówień publicznych. Powierzenie większości zadań podmiotom zewnętrznym nie zwalnia jednak organów gmin z obowiązku nadzoru i kontroli.

W Polsce funkcjonuje około 1880 cmentarzy komunalnych. Dominującą grupę stanowią cmentarze, które w przeszłości były cmentarzami wyznaniowymi, a w latach 70–90-tych ubiegłego stulecia zostały przekazane samorządom na podstawie decyzji komunalizacyjnych. W ostatniej dekadzie niewiele samorządów zdecydowało się na budowę nowych lub rozszerzenie granic dotychczasowych cmentarzy komunalnych. Cmentarze stale zapełniają się, na niektórych brakuje już miejsc. Przeszkodą w planowaniu inwestycji jest brak odpowiednich terenów spełniających warunki określone w przepisach prawnych.

O założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy, na której terenie cmentarz ma być założony lub rozszerzony. Zgodnie z ustawą, cmentarze komunalne zakłada się w zasadzie na terenie każdej gminy. W miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarząd cmentarza wyznaniowego jest obowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących. Gminy same decydują o wysokości stawek opłat za miejsce pochówku na cmentarzach komunalnych. Warto też podkreślić, że w kraju są takie gminy, które zdecydowały o niepobieraniu opłat za usługi cmentarne. NIK z własnej inicjatywy po raz pierwszy w ogólnopolskiej kontroli, sprawdziła wykonywanie przez gminy obowiązków nałożonych przepisami ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Temat kontroli

Zarządzanie cmentarzami komunalnymi.

Cel kontroli

Ocena prawidłowości wywiązywania się przez gminy z realizacji zadania własnego polegającego na zarządzaniu i utrzymaniu cmentarzy komunalnych.

Cele szczegółowe kontroli

Główne zagadnienia objęte kontrolą (cele szczegółowe) dotyczyły oceny

▪ w urzędach gmin:

- prawidłowości organizacji zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego;
- prawidłowości ustalania, przyjmowania i rozliczania z budżetem gminy opłat za groby oraz wydatków związanych z utrzymaniem cmentarza komunalnego;
- skuteczności nadzoru i kontroli nad realizacją zadania;

▪ w jednostkach, którym organy gminy powierzyły prowadzenie cmentarzy komunalnych

- prawidłowości wywiązywania się z powierzonych przez gminy zadań w zakresie utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi.

Okres objęty kontrolą

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 15 stycznia do 15 kwietnia 2016 r.

Kontrolę prowadzono w 24 urzędach gmin oraz w 18 jednostkach, którym organy gmin przekazały zadania związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzy komunalnych (8 spółek gminnych, 6 samorządowych zakładów budżetowych, 2 jednostki budżetowe oraz dwóch przedsiębiorców).

Kontrola w urzędach gmin została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK¹ pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

Kontrolę podmiotów, którym organy gminy powierzyły utrzymanie i zarządzanie cmentarzy komunalnych przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK) lub ust. 3 ustawy o NIK pod względem legalności i gospodarności (art. 5 ust. 3 ustawy o NIK).

Czynności kontrolne przeprowadzono w wybranych gminach województw: łódzkiego, dolnośląskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Kontrolą objęto lata 2014–2015. W uzasadnionych przypadkach, badaniami kontrolnymi zostały objęte zdarzenia wcześniejsze oraz późniejsze (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), które miały bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli lub celem zebrania danych porównawczych.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 677).

Dodatkowo, w informacji o wynikach kontroli uwzględniono ustalenia kontroli doraźnej I/16/003 Budowa cmentarza komunalnego dla miasta Krotoszyna przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Krotoszynie.

Wykaz skontrolowanych podmiotów, listę osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrolę zawiera załącznik nr 1.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Gminy wywiązują się z obowiązku prowadzenia cmentarzy komunalnych, zapewniając miejsca pochówku oraz utrzymując należyty stan techniczny i sanitarny. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia jednak skutki wieloletnich zaniedbań organów wykonawczych gmin w realizacji przypisanych im ustawowo zadań zarządców cmentarzy komunalnych.

Szczególnie niepokojące jest lekceważenie obowiązków nadzorczych. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast nie wykorzystują instrumentów nadzoru, pozbawiając się często nawet wpływu na ustalenie zasad korzystania z cmentarzy komunalnych oraz wysokość opłat cmentarnych, o których decydują nieuprawnione podmioty zewnętrzne. Obywatele zaś są zaskakiwani wysokimi kosztami pochówku oraz informacjami o niekompletnej dokumentacji cmentarnej, a w skrajnych przypadkach nawet jej brakiem.

Część samorządów nie dba o pozyskiwanie własnych dochodów pochodzących z opłat za miejsca pochówku. Mimo ustawowego zakazu oraz występowania ryzyka praktyk monopolistycznych na rynku usług pogrzebowych, powszechne jest prowadzenie działalności komercyjnej przez jednostki komunalne.

Problemy organizacyjne i finansowe występują w gminach, gdzie zlokalizowane są stare, zaniedbane cmentarze. Poważne trudności dotyczą pozyskiwania terenów pod lokalizację przyszłych komunalnych nekropoli.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że obowiązujące przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie spełniają dobrze swojej funkcji. Ponadto, brak jest katalogu opłat cmentarnych oraz zasad zarządzania starymi cmentarzami, a więc ważne obszary pozostają poza zakresem regulacji prawnych.

W Polsce nie jest powadzony centralny rejestr cmentarzy komunalnych i podmiotów nimi zarządzających.

1. Spośród 24 objętych kontrolą gmin, w sześciu zadania związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzy komunalnych realizowane były w urzędach gmin, a 18 samorządów powierzyło je innym podmiotom. W dziewięciu gminach o sposobie korzystania z obiektów i urządzeń cmentarza oraz o wysokości cen i opłat za usługi cmentarne zdecydowały rady gmin lub upoważnieni wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast. W pozostałych gminach **regulaminy cmentarzy oraz stawki opłat ustalały nieuprawnione podmioty**. Nieprzestrzeganie zasad stanowienia prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym². Ustalenie zaś stawek opłat przez organy nieuprawnione stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Nieprzestrzeganie trybu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego świadczy o nieprzestrzeganiu trybu określonego w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej³ oraz zasad stanowienia aktów prawa miejscowego określonych

² Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 573.

w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym⁴. **Brak jednolitego katalogu opłat za komunalne usługi cmentarne oraz zróżnicowany sposób kalkulacji opłat przyjęty w gminach, w ocenie NIK, z jednej strony sprzyja dużej dowolności w ustalaniu opłat cmentarnych, a z drugiej strony nie daje możliwości porównania i oceny sposobu kalkulacji stawek opłat obowiązujących w poszczególnych gminach.** [str. 16–20]

2. Organy wykonawcze sześciu gmin **nie dochodziły od spółek komunalnych i zakładu budżetowego rozliczania wpływów pochodzących z opłat za miejsca pochówku**, podczas gdy w świetle przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, stanowią one dochód gminy. Skutkiem niezgodnego z obowiązującymi przepisami sposobu finansowania zadania, w okresie objętym kontrolą, do budżetów gmin nie wpłynęły dochody w wysokości ogółem 7 063 456,76 zł. Powszechną praktyką było finansowanie z tych środków wydatków i kosztów cmentarzy komunalnych. [str. 19–22]
3. **Stan techniczny i sanitarny 36 cmentarzy komunalnych (spośród 39, w których przeprowadzono oględziny) był zadowalający.** Uwagi NIK dotyczyły braku domów przedpogrzebowych i kostnic na 17 cmentarzach, głównie wybudowanych kilkadziesiąt lat temu. [str. 22–23, 26–27, 30]
4. Prezydenci dwóch miast **zarządzali utworzonymi w ostatnich latach cmentarzami komunalnymi, które ze względu na brak miejskich terenów spełniających określone warunki, wybudowano poza ich granicami administracyjnymi.** NIK wskazuje, że przepis art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych stanowi, że utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, na których terenie cmentarz jest położony. [str. 24–25]
5. W jednej z gmin wiejskich znajdowało się 21 cmentarzy komunalnych, w tym 13 starych objętych ochroną konserwatora zabytków, na których od kilkadziesiąt lat nie odbywają się pochówki. **Uporządkowanie oraz doprowadzenie stanu tych cmentarzy do wymogów określonych w obowiązujących przepisach, czy też podjęcie działań w sprawie ich zamknięcia przekracza możliwości organizacyjne i finansowe gminy.** [str. 18, 23]
6. W dwóch gminach od wielu lat **wszystkie czynności związane z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych, na własny rachunek bezumownie wykonywały odpowiednio osoba duchowna oraz osoba fizyczna.** [str. 16, 18, 29]
7. **W dwóch gminach, kierownicy zakładu budżetowego oraz jednostki budżetowej nie wykonywali bezpośrednio zadań powierzonych im przez rady gmin.** Na podstawie umów cywilnoprawnych **przekazali większość obowiązków z zakresu administrowania i zarządzania cmentarzami komunalnymi podmiotom prywatnym.** W jednej z gmin zlecenie usług nastąpiło nieodpłatnie na czas nieokreślony na rzecz przedsiębiorcy, który równolegle prowadził działalność gospodarczą w sferze usług pogrzebowych. [str. 17]
8. **Dokumentacja 14 cmentarzy komunalnych prowadzona była nierzetelnie,** gdyż była niekompletna i nie spełniała wymogów określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów. **W dwóch gminach brak było takiej dokumentacji.** [str. 29–30]

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.

9. Organy wykonawcze siedmiu gmin akceptowały prowadzenie przez spółki gminne i gminne jednostki organizacyjne działalności komercyjnej polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych wykraczających poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych ustalonych przepisami ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W okresie objętym kontrolą, łączna wartość wykonanych usług komercyjnych w skontrolowanych gminach wyniosła 18 794 756,83 zł. Nieprawidłowość ta stanowi naruszenie ograniczeń wynikających z przepisu art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym. [str. 32]

10. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości świadczą o wieloletnich zaniedbaniach w kontrolowanym obszarze. Do ich powstania w dużej mierze przyczynił się nierzetelny nadzór organów wykonawczych gmin. W praktyce, koncentrował się on na sprawdzaniu porządku i czystości na cmentarzach komunalnych lub przejawiał się w sprawowanym ogólnie nadzorze właścicielskim nad jednostkami komunalnymi. Nie obejmował zaś odrębnie spraw związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy. [str. 31– 32]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

1. Zadowolający stan techniczny i sanitarny większości skontrolowanych cmentarzy pozwala pozytywnie ocenić jakość usług komunalnych w tym obszarze. Jednocześnie ustalenia NIK wskazują na szereg zaniedbań w kontrolowanej działalności gmin. Sprawy związane z prowadzeniem cmentarzy komunalnych były w wielu gminach marginalizowane co, w ocenie NIK, jest główną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości. Organy gmin nie podejmują działań lub nie wykorzystują wszystkich możliwości dla zapewnienia prawidłowej realizacji tego zadania własnego, a ustawowe kompetencje organów gmin są wykonywane najczęściej poza urzędem gminy. Przekazanie realizacji zadania spółce komunalnej, samorządowemu zakładowi budżetowemu, jednostce budżetowej, czy też przedsiębiorcy, nie zwalnia gminy z ustawowego obowiązku określenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych, ustalenia i pobierania opłat za usługi cmentarne stanowiących dochody jednostki samorządu terytorialnego, czy też sprawowania nadzoru nad sposobem realizacji zadania w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej.

W celu wyeliminowania nieprawidłowości, w wystąpieniach pokontrolnych do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, NIK sformułowała stosowne wnioski zapewniające doprowadzenie kontrolowanej działalności do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

W ocenie NIK, nieprawidłowości te dotyczą większości samorządów gminnych i w związku z tym NIK dostrzega pilną potrzebę aktywnego zaangażowania ich organów w sprawy zarządzania cmentarzami komunalnymi.

Uwzględniając systemowy charakter opisanych nieprawidłowości, w ocenie NIK, niezbędne jest również podjęcie skutecznych działań przez organy nadzorcze, które sprawują ustawowy nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego. Dotyczy to głównie wojewodów, którzy w odniesieniu do aktów prawa miejscowego wydają rozstrzygnięcia nadzorcze w zakresie zgodności z prawem uchwał organów gmin, a także regionalnych izb obrachunkowych w zakresie spraw finansowych, w szczególności planowania i realizacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz gospodarki finansowej prowadzonej przez jednostki komunalne.

2. NIK zwraca się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

2.1. W ostatnich latach, w związku z potrzebą budowy nowych cmentarzy komunalnych, gminy mają problem z pozyskaniem w swoich granicach odpowiednich terenów na lokalizację nekropolii. W wyniku kontroli stwierdzono, że samorzady w celu wywiązywania się z ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, były „zmuszone” zdecydować o lokalizacji cmentarza poza swoją własnością miejscową, nabywając w sąsiednich gminach na własność nieruchomości gruntowe pod budowę cmentarza, a następnie wobec braku porozumień z gminami, na terenie których obiekty te są położone, realizować obowiązki zarządcy cmentarzy komunalnych zlokalizowanych poza własną gminą. Organy wykonawcze zarządzają tymi cmentarzami wbrew obowiązującym przepisom prawa, gdyż art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych stanowi, że utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, na których terenie cmentarz jest położony.⁵ Zgodnie z przepisem art. 4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, cmentarze komunalne zakłada się w zasadzie na terenie każdej gminy lub miasta, jednakże w uzasadnionych przypadkach można założyć cmentarz dla kilku gmin. Wyniki kontroli wskazują jednak, że małe gminy sąsiadujące z dużymi aglomeracjami, zwykle dysponują właściwymi terenami pod budowę cmentarzy, ale nie mają potrzeb w tym zakresie, gdyż same korzystają z miejscowych cmentarzy, głównie parafialnych. Z kolei, zawarcie porozumienia związane jest z partycypacją w kosztach budowy i utrzymania, co może znacząco obciążać budżety gmin.

Mając na względzie powyższe okoliczności, niezbędne jest wprowadzenie przepisu umożliwiającego lokalizację cmentarza komunalnego poza granicami gminy, której społeczności ma on służyć, z jednoczesnym wprowadzeniem przepisu określającego sposób podziału kompetencji w zakresie stanowienia prawa miejscowego oraz zarządzania nekropolią, w tym uprawnienia organów gminy, na terenie której cmentarz się znajduje oraz uprawnienia organów gminy, której cmentarz ma służyć.

2.2. Ustalenia kontroli wskazują na brak jednolitości w podejściu właściwych organów gmin do określania katalogu opłat związanych z komunalnymi usługami cmentarnymi. Przyczyną tego stanu rzeczy jest brak jednoznacznych określeń w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, które wyznaczałyby zakres tego typu opłat. Jedyne przepisy ustawy, który dotyczy tej kwestii to art. 7 ust. 2, w którym występuje pojęcie opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok. W ocenie NIK, ze względu na nieostrość tego pojęcia (nie wiadomo, jakie koszty z tym związane mogą być uwzględnione przez gminę w kalkulacji takiej opłaty), niezbędne jest określenie w ustawie o cmentarzach katalogu opłat, jakie mogą być ustalane przez właściwe organy gmin w związku z realizacją tego rodzaju usług. W tym celu przydatne byłoby również wprowadzenie do ustawy i zdefiniowanie pojęcia „usługi cmentarne”, które mogą być przez gminy wykonywane w odróżnieniu od „usług pogrzebowych”, które wykraczają poza zakres zadań użyteczności publicznej. Z tych dwóch kategorii, jedynie pierwsza, stanowiąca w istocie kategorię niekomercyjnych usług komunalnych powinna być przedmiotem upoważnienia dla gmin do poboru opłat. Druga kategoria: „usługi pogrzebowe” jest bowiem realizowana przez profesjonalnie działające na rynku wyspecjalizowane podmioty prywatne (przedsiębiorstwa pogrzebowe).

⁵ Szerzej ppkt 3.2.3. Wykonywanie zadań z zakresu zarządzania i administrowania cmentarzami komunalnymi.

Na praktyczne problemy związane z ustaleniem katalogu dopuszczalnych opłat cmentarnych wskazuje m.in. orzecznictwo sądów⁶ oraz dotychczasowa praktyka⁷.

Brak powyższego rozróżnienia może mieć wpływ na nieprawidłowości w sposobie finansowania zadania związanego z prowadzeniem cmentarzy a także w stosowaniu przez gminy zasady uczciwej konkurencji. Potrzebę uporządkowania tych spraw dostrzegł w 2014 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁸.

Zdaniem NIK, niezbędne jest określenie w ustawie o cmentarzach katalogu opłat, jakie mogą być ustalane przez właściwe organy gmin w związku z realizacją usług cmentarnych. W tym celu niezbędne byłoby również wprowadzenie do ustawy i zdefiniowanie pojęcia „usługi cmentarne” i wyraźne odróżnienie ich od pojęcia „usług pogrzebowych”.

2.3. Organy gminy mają ograniczone możliwości podejmowania działań w stosunku do starych cmentarzy wpisanych do rejestru zabytków. Nekropolie te w przeszłości były cmentarzami wyznaniowymi⁹, a w ostatnich dziesięcioleciach w drodze decyzji administracyjnych, zostały skomunalizowane. Nierzadko, samorządy nie dysponują dokumentacją dotyczącą poprzednich zarządców cmentarzy, ani też informacją, kiedy odbyły się ostatnie pochówki. Społeczność lokalna nie pielęgnuje tych miejsc. Jednak niezaprzeczalnie stanowią one część dziedzictwa kulturowego. Cmentarze te nie są w żaden sposób zabezpieczone, ani ogrodzone lub oznakowane, a same groby są zaniedbane i często zdewastowane. Ich stan stanowi zagrożenie dla przebywających tam osób. W świetle art. 6 ust. 1 pkt f z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁰ zabytkowe cmentarze podlegają ochronie i opiece, bez względu na stan zachowania.

Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w art. 6, określa procedurę zmiany sposobu użytkowania terenu cmentarnego na inny cel (zmiany sposobu przeznaczenia terenu cmentarnego). Procedura ta jest jednak procedurą pracochłonną i kosztowną (wiąże się bowiem z koniecznością przeniesienia szczątków i zabytków w inne, odpowiednie miejsce) oraz zakłada definitywną zmianę przeznaczenia terenu.

W ocenie NIK, postępująca degradacja zabytkowych nekropolii oraz ryzyko ich nielegalnej likwidacji uzasadniają potrzebę wprowadzenia systemowych rozwiązań zapewniających skuteczną ochronę i utrzymanie starych cmentarzy o walorach zabytkowych. Z drugiej zaś strony potrzebne są uproszczone procedury zamykania starych zaniedbanych cmentarzy, które nie posiadają szczególnych walorów historycznych. Powyższe umożliwi gminom prawidłowe utrzymanie i zarządzanie tego rodzaju obiektami.

⁶ Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r. w sprawie o sygn. III SA/Kr 932/09 (LEX nr 706047), w którym sąd podejmuje próbę określenia katalogu dopuszczalnych opłat cmentarnych.

⁷ Por. ppkt 3.2.2. Ustalanie i rozliczanie z budżetem gmin opłat za groby oraz prawidłowość dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarzy komunalnych.

⁸ Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych. Obowiązki zarządcy cmentarza w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Piotr Adamczewski. Warszawa, październik 2014 r.

⁹ W 1973 roku w ówczesnym województwie poznańskich było zlokalizowanych 900 cmentarzy pomieckich (źródło: www.lpn.gov.pl/porta1/pl/24/1350/nr_32004.html).

¹⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 j.t., ze zm.

3.1 Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, między innymi spraw związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzy komunalnych należy do zadań własnych gminy. Obejmują one: świadczenie usług cmentarnych, prowadzenie ewidencji grobów, utrzymanie porządku, pieczę nad bezpieczeństwem osób i mienia, ustanowienie regulaminu cmentarza, ustalanie i przyjmowanie opłat za miejsca grzebalne oraz za usługi związane z utrzymaniem cmentarza. Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi powierzono organom wykonawczym gmin, tj. wójtom, burmistrzom, prezydentom miast.

Cmentarz komunalny jest obiektem użyteczności publicznej prowadzonym przez jednostkę samorządu terytorialnego. Obowiązki zarządcy cmentarza w szczególności może wykonywać jednostka komunalna (zakład budżetowy bądź spółka prawa handlowego) lub przedsiębiorca wybrany w trybie zamówień publicznych. W praktyce, organy gminy są zobowiązane do zapewnienia usług publicznych dla wszystkich mieszkańców. Dostępność do usług może być ograniczona na przykład ze względu na ustalenie wysokich opłat za usługi cmentarne (znaczące różnice ich wysokości występują nawet w sąsiadujących ze sobą gminach), brak na terenie gminy miejsc grzebalnych na cmentarzu komunalnym przy jednoczesnym niepodejmowaniu przez organy gminy działań w celu rozwiązania problemu (rozszerzenie, budowa nowego cmentarza, zawarcie porozumienia międzygminnego umożliwiającego funkcjonowanie wspólnego cmentarza komunalnego dla więcej niż jednej gminy).

W związku z korzystaniem z mienia komunalnego gmina pobiera opłaty cmentarne, stanowiące jej dochody własne, podlegające rozliczeniu z budżetem gminy. Gmina nie ma swobody w dysponowaniu tymi dochodami w taki sposób, aby scedować na podmiot zarządzający cmentarzem uprawnienie do rozporządzania środkami pochodzącymi z opłat. Organy gminy są zobowiązane również do finansowania wydatków na utrzymanie cmentarza oraz do zapewnienia prawidłowej realizacji zadania.

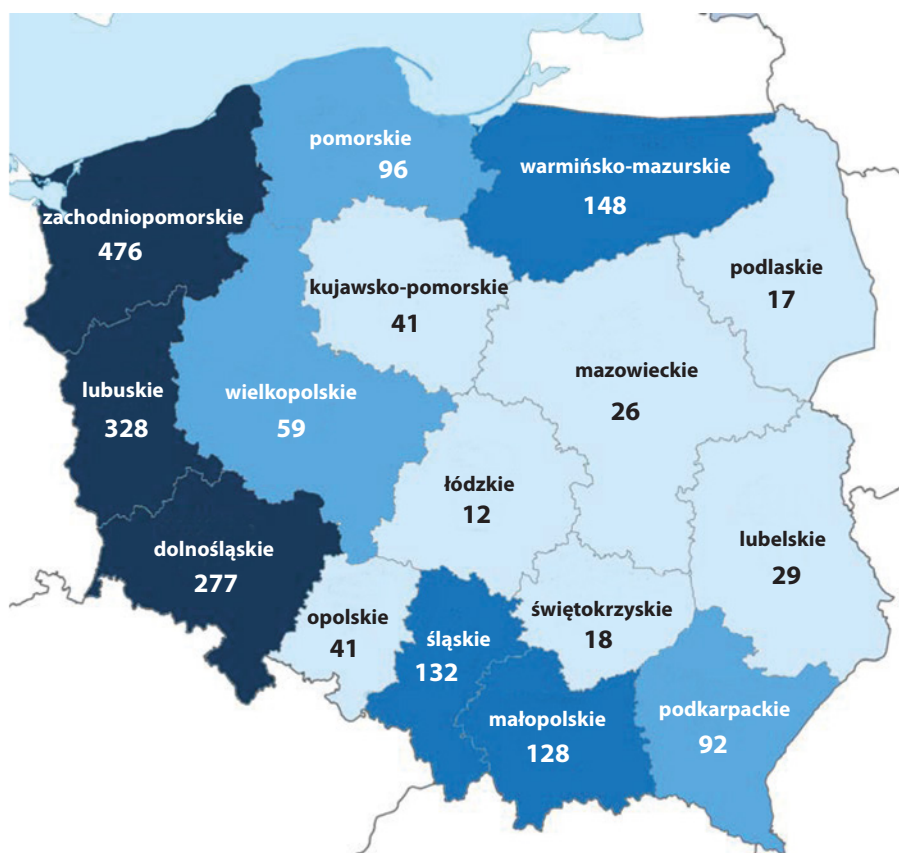
W poszczególnych regionach kraju, z uwagi na uwarunkowania historyczno-kulturowe, rozmieszczenie cmentarzy komunalnych nie jest równomierne. Zdecydowanie najwięcej cmentarzy komunalnych występuje w województwach zachodniopomorskim, lubuskim oraz dolnośląskim, a więc lokalizowane są one na terenach, które w przeszłości zamieszkiwała ludność wyznania protestanckiego. Większość tamtejszych nekropolii, kiedyś stanowiła własność Kościołów lub związków wyznaniowych, ale w drugiej połowie XX wieku zostały one skomunalizowane, a obecnie stanowią własność samorządu gminnego. Sporo z tych niewielkich powierzchniowo nekropolii znajduje się w bliskiej od siebie odległości, często kilka cmentarzy jest zlokalizowanych w jednej miejscowości. Najmniej cmentarzy komunalnych występuje w województwach świętokrzyskim, podlaskim i łódzkim. Tam do tej pory dominują cmentarze wyznaniowe zarządzane przez władze Kościoła rzymskokatolickiego.

W Polsce nie jest prowadzony centralny rejestr cmentarzy komunalnych i podmiotów nimi zarządzających. W ramach przygotowania do niniejszej kontroli, zebrano informacje na temat liczby cmentarzy komunalnych oraz podmiotów, którym samorządy powierzyły prowadzenie i utrzymanie cmentarzy. Wojewódzkie państwowe inspektoraty sanitarne dysponowały danymi o 1879 cmentarzach komunalnych¹¹.

¹¹ Dla porównania, z materiałów GUS z 1970 r. wynika, że w Polsce było 2 876 cmentarzy komunalnych. Ogólna liczba cmentarzy cywilnych wynosiła zaś 17 793 i poza cmentarzami komunalnymi obejmowała 7703 cmentarze rzymskokatolickie, 5 806 cmentarzy ewangelickich, 373 prawosławne, 1035 pozostałych wyznań oraz około 600 cmentarzy żydowskich).

Mapa nr 1

Dane dotyczące rozmieszczenia cmentarzy komunalnych według województw



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych wojewódzkich inspekcji sanitarnych.

W wyniku kontroli NIK stwierdzono jednak, że dane te nie były kompletne, gdyż nie uwzględniały danych o wszystkich cmentarzach, na których nie odbywają się pochówki¹².

Z kolei, według informacji Głównego Urzędu Statystycznego, corocznie zbierane są dane dotyczące terenów zieleni, zawierające liczbę obiektów i powierzchni cmentarzy. Dotyczą one miejsc przeznaczonych do pochówku zmarłych (ludzi bądź zwierząt), bez względu na stan prawny, właściciela/zarządcę terenu, czy wielkość powierzchni, na których znajdują się elementy zieleni. Brak jest danych z wyodrębnieniem liczby cmentarzy komunalnych, wyznaniowych i wojennych. Według GUS na dzień 31 grudnia 2014 r. na obszarze Polski łącznie było 15 552 obiektów cmentarnych. Ich łączna powierzchnia wyniosła 18 017,12 ha.

W celu uporządkowania przepisów dotyczących prowadzenia cmentarzy oraz dostosowania obowiązujących regulacji do współczesnych potrzeb od wielu lat bezskutecznie podejmowano próby nowelizacji ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Należy podkreślić, że obowiązuje ona od 16 lutego 1959 roku z nielicznymi zmianami, które przede wszystkim były związane ze zmianami organizacyjno-prawnymi w administracji publicznej. W 2014 roku zgłoszono projekty dotyczące zapewnienia sprawnego działania służb odpowiedzialnych za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa przy stwierdzeniu zgonu oraz pieczy nad zwłokami i szczątkami ludzkimi. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o rozważenie ustanowienia instytucji

¹² Nie podano danych dotyczących 13 cmentarzy w gminie Szydłowo.

koronera. Jednak prace te nie były kontynuowane, gdyż w marcu 2015r. Minister Sprawiedliwości uznał, że nie widzi potrzeby wprowadzenia nowej instytucji. W 2015 r. opublikowano tekst jednolity ww. ustawy, co wiązało się ze zmianami dotyczącymi karty zgonu, ekshumacji oraz wykonywania prawa konsularnego.

Warto zaznaczyć, że do chwili obecnej bezpośrednio **sprawy zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych nie były przedmiotem inicjatyw legislacyjnych.**

Charakterystyka stanu prawnego oraz wykaz podstawowych aktów prawnych zawierają załączniki nr 2 i 3 do Informacji.

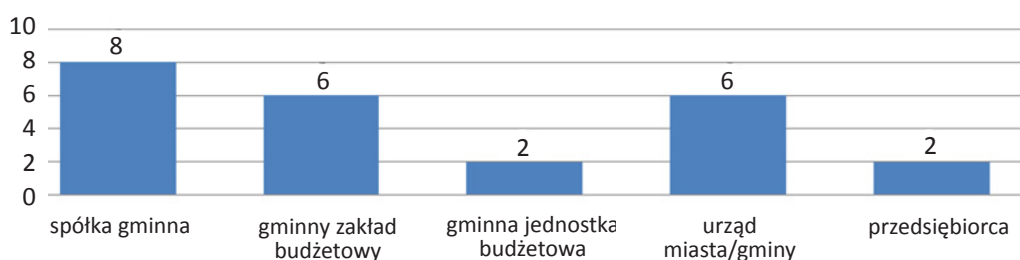
4.1 Istotne ustalenia kontroli

4.1.1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych

1. W 16 spośród 24 gmin zadania związane z prowadzeniem i utrzymaniem łącznie 72 cmentarzy komunalnych wykonywały gminne jednostki organizacyjne¹³. W **Zduńskiej Woli** oraz w **Nowej Rudzie** organy gminy powierzyły te zadania przedsiębiorcom, którzy prowadzili zakłady pogrzebowe. Stosownie do przyjętych rozwiązań organizacyjnych, w **Kobierzycach, Tomaszowie Mazowieckim**¹⁴, **Pawłowie, Przerośli, Szydłowie oraz Radkowie** obowiązki zarządzania i administrowania cmentarzami powinny być wykonywane przez pracowników urzędów gmin.

Wykres nr 1

Podmioty prowadzące cmentarze komunalne



Źródło: Opracowanie własne NIK.

W praktyce, wójtowie **Pawłowa i Przerośli** nie wykonywali zadań nałożonych ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych, akceptując od wielu lat bezumowne prowadzenie i utrzymanie odpowiednio cmentarza w Radkowicach Kolonii przez osobę prywatną oraz cmentarza w Pawłowce przez proboszcza parafii rzymskokatolickiej.

Z wyjątkiem samorządowego zakładu budżetowego pn. **Cmentarz Miejski w Białymstoku**, dla wszystkich pozostałych 15 jednostek komunalnych¹⁵, którym organy gmin powierzyły do realizacji zadanie zarządzania i utrzymanie cmentarzy komunalnych, działania w zakresie wykonywania zadania własnego gminy obejmujące usługi komunalne stanowiły jeden z wielu obszarów prowadzonej działalności. **Przedsiębiorstwo Usług Renowacyjno-Konserwatorskich i Pogrzebowych „ARS” Sp. z o.o. w Skierniewicach**, co prawda prowadziło działalność wyłącznie w obszarze cmentarnictwa, jednak jej część miała charakter komercyjny, wykraczający poza zakres użyteczności publicznej.

Przykładem dobrej praktyki wykonywania zadań w obszarze objętym kontrolą przez podmioty komunalne jest **Centrum Integracji Społecznej w Skarżysku Kamiennej** (samorządowy zakład budżetowy) powołany do organizacji reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹⁶.

¹³ Spółki komunalne w Koninie, Ostrowie Wlkp., Legnicy, Kielcach, Siemiatyczach, Kolnie, Skierniewicach i Choszcznie; Jednostki lub zakłady budżetowe w Luboniu, Szklarskiej Porębie, Skarżysku-Kamiennej, Białymstoku, Łodzi, Szczecinie, Trzebiatowie i Kołobrzegu (gmina wiejska).

¹⁴ Od 1 stycznia 2016 r. zadania związane z prowadzeniem i zarządzaniem cmentarzem komunalnym powierzono jednostce budżetowej.

¹⁵ Najczęściej to podmioty prowadzące działalność w zakresie usług komunalnych i mieszkaniowych oraz zieleni (Kolno, Ostrów Wlkp., Siemiatycze, Konin, Szczecin, Choszczno, Szklarska Poręba, Luboń, Łódź), ale także podmioty wykonujące działalność w innym zakresie – Gminny Ośrodek Sportu, Turystyki i Rekreacji w Dźwirzynie, Zarząd Dróg Gminnych i Gospodarki Komunalnej w Trzebiatowie oraz Centrum Integracji Społecznej w Skarżysku-Kamiennej.

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225, ze zm.

Korzystając z uprawnień przysługujących podmiotom działającym na podstawie tej ustawy (art. 9) prowadził on działalność wytwórczą, handlową i usługową m.in. w zakresie: sprzątnięcia i utrzymania czystości, pielęgnacji terenów zielonych, budownictwa, usług cmentarnych i krawiectwa. Podopieczni Centrum, w ramach przyuczenia do pracy w zawodzie, kopali i porządkowali groby ziemne, wykonywali groby murowane i akcesoria pogrzebowe.

Kierownik **Biura Majątku Komunalnego w Luboniu** oraz dyrektor **Zarządu Dróg Gminnych i Gospodarki Komunalnej w Trzebiatowie** nie realizowali wszystkich zadań powierzonych im przez rady gmin. Na podstawie umów cywilnoprawnych część swoich obowiązków przekazali przedsiębiorcom. W **Luboniu**, zlecenie usług nastąpiło nieodpłatnie na czas nieokreślony na rzecz podmiotu, który równolegle prowadził zakład pogrzebowy. Nieodpłatne świadczenie usług cmentarnych przez przedsiębiorcę, niewybranego w trybie zamówień publicznych, budzi uzasadnione wątpliwości co do zachowania wymogów konkurencyjności na lokalnym rynku usług pogrzebowych.

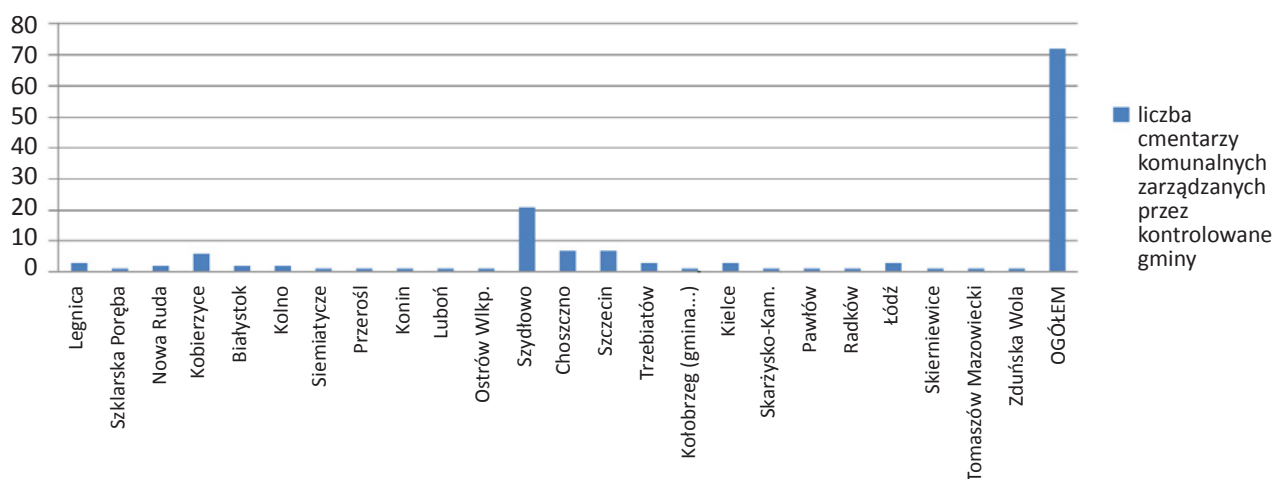
Przed dokonaniem wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia gospodarki komunalnej w obszarze cmentarnictwa gminy nie prowadziły analiz pod kątem uzasadnienia ekonomicznego przyjętej organizacji. Zaś w toku realizacji zadania nie analizowano, czy wybrany model jest optymalny dla racjonalnego zarządzania mieniem komunalnym oraz dla zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej.

W 21 urzędach gmin, zadania z zakresu cmentarnictwa zostały formalnie powierzone pracownikom w ich zakresach czynności. W zakresach czynności osób zatrudnionych w urzędach w **Ostrowie Wilkp., Luboniu** oraz w **Trzebiatowie** nie uwzględniono prowadzenia tych spraw.

2. Skontrolowane 24 gminy zarządzały łącznie 72 cmentarzami komunalnymi.

Wykres nr 2

Cmentarze komunalne zarządzane przez kontrolowane gminy



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Właścicielem 71 zarządzanych cmentarzy komunalnych były gminy. Zabytkowy Cmentarz Komunalny w **Ostrowie Wielkopolskim**¹⁷ należał do Miejskiego Zakładu Zieleni Sp. z o.o. (spółka gminna). Nieruchomość, na której zlokalizowany jest cmentarz komunalny została w 1996 roku wniesiona w formie aportu do spółki, która na tej podstawie została właścicielem terenu

¹⁷ Wybudowany w latach 1782–1784 zlokalizowany między ul. Wrocławską, ul. Fryderyka Chopina a ul. Wysocką.

cmentarza. Przyjęte rozwiązanie dawało prezydentowi miasta możliwość sprawowania nadzoru właścicielskiego nad merytoryczną działalnością spółki, nie uchroniło to jednak podmiotu realizującego zadanie od nieprawidłowości omówionych w dalszej części informacji.

Część nieruchomości gruntowej o powierzchni 2,2345 ha (tj. 18,5 % całkowitej powierzchni cmentarza), **Cmentarza Komunalnego Doły w Łodzi** znajdowała się w bezumownym użytkowaniu. W 2013 r. właściciel¹⁸, wystąpił z pozwem przeciwko miastu Łódź o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie oraz o zwrot równowartości pożytków uzyskanych w związku z posiadaniem gruntu. W lutym 2016 r. strony zawarły ugodę, a prezydent miasta Łodzi wyraził zgodę na nabycie nieruchomości.

W **Przerośli** (1,7900 ha) oraz w **Pawłowie** (0,9700 ha) nieruchomości gruntowe, na których położone są cmentarze komunalne miały nieuregulowany stan prawny.

Wójt gminy **Szydłowo** nie miał pełnej wiedzy o liczbie cmentarzy komunalnych zlokalizowanych w gminie¹⁹. Dopiero w trakcie kontroli NIK ustalono, że mienie gminy Szydłowo stanowi łącznie aż 21 cmentarzy komunalnych²⁰, w tym 13 cmentarzy, na których od wielu lat nie odbywają się pochówki.

3. Stosownie do treści art. 40 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej w dziewięciu gminach, o sposobie korzystania z obiektów i urządzeń cmentarza oraz o wysokości cen i opłat za usługi cmentarne decydowały rady gmin lub upoważnieni przez nie wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast²¹.

W pozostałych jednostkach nie przestrzegano obowiązującego trybu określonego w ww. przepisach. Tym samym, uprawnione organy gmin nie realizowały przysługującego im prawa do decydowania o zasadach korzystania z cmentarzy komunalnych oraz ustalania opłat za usługę cmentarną. Uprawnienia te bezpodstawnie były realizowane przez podmioty wykonujące faktycznie czynności związane z administrowaniem cmentarzami lub nieupoważniony do tego organ wykonawczy gminy.

Przykładowo:

- W **Łodzi** regulamin cmentarzy komunalnych wydał upoważniony przez organ stanowiący prezydent miasta, a cennik opłat ustalił dyrektor Zakładu Zieleni Miejskiej w Łodzi (jednostka budżetowa). W **Trzebiatowie** obowiązywał regulamin oraz cennik wydany przez dyrektora Zarządu Dróg Gminnych i Gospodarki Komunalnej w Trzebiatowie (jednostka budżetowa). Z kolei, w **Ostrowie Wielkopolskim i w Skierniewicach**²² w okresie objętym kontrolą obowiązywały zasady ustalone przez zarządy spółek komunalnych tj. odpowiednio przez Zarząd Zieleni Miejskiej Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Usług Renowacyjno-Konserwatorskich i Pogrzebowych ARS Sp. z o.o. W **Koninie** regulamin cmentarza ustalił prezydent miasta, a o wysokości opłat zdecydował zarząd Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. (spółka gminna).
Brak regulaminu cmentarzy oraz cennika opłat stwierdzono w **Przerośli, Kobierzycach** oraz w **Tomaszowie Mazowieckim**. Regulaminów cmentarzy komunalnych nie posiadały z kolei **Białystok, Luboń i Pawłów**.

¹⁸ Parafia Ewangelicko-Augsburska.

¹⁹ Rzetelnych danych w tym zakresie nie posiadały również organy inspekcji sanitarnej, które dysponowały danymi wyłącznie o cmentarzach, na których odbywają się pochówki.

²⁰ Ponadto w gminie Szydłowo ponadto znajduje się 13 cmentarzy wyznaniowych.

²¹ Kolno, Siemiatycze, Skarżysko Kamienna, Zduńska Wola, Szydłowo, Kołobrzeg (gmina), Legnica, Radków i Nowa Ruda.

²² W toku kontroli NIK, Rada Miasta uchwaliła regulamin cmentarza komunalnego, a Prezydent Miasta po uzyskaniu stosownego upoważnienia rady wydał zarządzenie w sprawie ustalenia stawek i opłat cmentarnych.

4. Gminy prawidłowo wywiązywały się z obowiązku pochówku bezdomnych nałożonego na podstawie przepisów art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy o pomocy społecznej²³. Jeżeli z prawa do pochowania zmarłego nie skorzystali krewni, małżonek ani powinowaci, gminy gwarantowały organizację pochówku, w tym osób bezdomnych, realizując prawidłowo zadanie własne gminy.

18 spośród 24 skontrolowanych gmin zorganizowało łącznie 235 pochówków za łączną kwotę 656 tys. zł²⁴. W okresie objętym kontrolą zdecydowanie najwięcej pochówków osób bezdomnych zorganizowano w **Łodzi**, gdzie sfinansowano 125 takich pochówków za łączną kwotę 430 tys. zł.

4.1.2. Ustalanie i rozliczanie z budżetem gmin opłat za groby oraz prawidłowość dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarzy komunalnych

1. Przepis art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych stanowi podstawę do pobierania przez gminy opłaty za pochowanie zwłok. Nie stanowi on natomiast podstawy do pobierania opłat związanych z prowadzeniem cmentarza. Przepis ten nie określa zasad ustalania takiego rodzaju opłat. Uwzględniając istotę zadania własnego gminy, w szczególności zapewnienie powszechnego dostępu do komunalnych usług cmentarnych, trzeba stwierdzić, że pobierane opłaty za pochowanie zwłok nie mają charakteru komercyjnego. Organy gmin mają przy tym prawo do samodzielnego ustalania stawek za usługi cmentarne.

W wyniku kontroli stwierdzono, że brak określenia przez ustawodawcę zakresu usług cmentarnych znacząco utrudnia rzetelne kalkulowanie tych opłat i sprzyja uznaniowości przy ustalaniu katalogu tego rodzaju usług w cennikach gmin. Z uwagi na stosowany w gminach niejednorodny sposób kalkulacji opłat, nie ma możliwości zestawienia i porównania ich stawek.

Przykładowo:

- W województwie wielkopolskim, w **Koninie**, opłata za dwuosobowy grób ziemny wynosiła 600 zł, a opłata za porównywalny grób w **Luboniu** wynosiła 175 złotych. W pierwszym przypadku obowiązywała dodatkowa opłata roczna za korzystanie z urządzeń cmentarnych (69 zł), podczas gdy w **Luboniu** opłatę taką pobierano jednorazowo z góry za okres 20 lat i wynosiła ona 80 zł. Podsumowując, całkowity koszt miejsca grzebalnego za okres 20 lat wyniósł w Luboniu 255 zł, a w Koninie 1980 zł. Z kolei, w województwie dolnośląskim, w **Legnicy**, oraz w gminie **Nowa Ruda** pobierano wyłącznie opłaty za miejsca grzebalne bez dodatkowej opłaty za utrzymanie cmentarza. I tak, w Legnicy opłata za grób dwuosobowy ziemny wynosiła 833 zł, a w Nowej Rudzie 220 zł. W województwie podlaskim nie stwierdzono tak znaczących różnic, gdyż w **Kolnie** opłata za grób dwuosobowy wynosiła 500 zł, a w **Siemiatyczach** 570 zł.
- W trzech gminach wprowadzono dodatkowe zróżnicowanie opłat. W **Luboniu** opłata za miejsce grzebalne dla osób spoza tej gminy była wyższa o 400%. W **Siemiatyczach** dla osób mieszkających poza granicami miasta opłata ta była wyższa o 200%. NIK wskazuje, że stosowanie tego rodzaju zróżnicowanych opłat, ze względu na miejsce zamieszkania może być uznane za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i jako takie bezprawne (art. 32 Konstytucji)²⁵.

Z kolei, **prezydent miasta Szczecina** będący zarządcą sześciu komunalnych cmentarzy wprowadził jednolite stawki opłat za miejsca grzebalne na pięciu komunalnych cmentarzach, a za miejsca grzebalne na Cmentarzu Zachodnim przy ul. Bronowickiej²⁶, ustalił niższe opłaty, kierując się potrzebą zagospodarowania cmentarza

²³ Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.

²⁴ Pochówki bezdomnych nie miały miejsca w Szydłowie, w Szklarskiej Porębie, w Nowej Rudzie, w Kobierzycach oraz Pawłowie i Radkowie.

²⁵ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie znak: NKJSI0911-27109 (LEX 512748).

²⁶ Budowa Cmentarza Zachodniego w Szczecinie, który został oddany do użytkowania w 2013 r. była przedmiotem kontroli NIK P/14/112 „Przygotowanie i realizacja inwestycji z zakresu infrastruktury komunalnej w Szczecinie”. NIK oceniła, że cmentarz zlokalizowano na terenie, na którym występują niekorzystne warunki geologiczne”.

oraz znikomym „zainteresowaniem” pochówkami na nowo wybudowanym cmentarzu. Różnice sięgały nawet 30% w przypadku opłaty za miejsce grzebalne na okres 20 lat. I tak, opłata za miejsce w grobie dwuosobowym wynosiła na tym cmentarzu 725 zł, podczas gdy na pozostałych cmentarzach za takie miejsce należało uiścić opłatę w wysokości 1046 zł.

Zdjęcie nr 1

Cmentarz Zachodni w Szczecinie. Przygotowane pole urnowe



Źródło: Kontrola NIK.

2. W 13 spośród 24 gmin, opłaty cmentarne stanowiące dochód jednostki samorządu gminnego nie były przekazywane na rachunki budżetów gmin. Stosownie do wymogu określonego w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, opłaty cmentarne w wysokości **7 264 140 zł** stanowiły dochody budżetowe jedynie w 11 gminach, w tym w **Szydłowie, Radkowie** oraz **Tomaszowie Mazowieckim** kwoty te były pobierane przez urzędy gmin.

- W gminie **Pawłów**, dochody z tytułu opłat cmentarnych pobierał bezumownie, wykonujący zadania administratora, podmiot prywatny, który w latach 2014–2015, przekazując środki na koniec roku kalendarzowego odprowadził do budżetu gminy łącznie kwotę 670 zł²⁷. W **Luboniu, Nowej Rudzie, Białymstoku, Kolnie i Łodzi** oraz **Choszczynie i Kołobrzegu** dochody z opłat cmentarnych pobierały jednostki prowadzące cmentarze, a następnie prawidłowo przekazywały je do gminy.

Organy wykonawcze **Konina, Legnicy, Kielc, Siemiatycz** i **Skierniewic** nie dochodziły opłat cmentarnych, które były traktowane jako przychody spółek komunalnych. W ocenie NIK, traktowanie przez spółki wpływów z opłat za miejsca grzebalne oraz usługi komunalne bezpośrednio związane z pochówkiem, jako ich przychodów, było niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Stanowią bowiem one, że źródłami dochodów własnych gminy są wpływy

²⁷ Podając jako tytuł „rozliczenie za groby”. Opłaty pobierane były prawdopodobnie na podstawie cennika opłat z 1992 roku, na podstawie którego opłaty po denominacji wynosiły: grób pojedynczy bez prawa zabudowy – 10 zł, grób dwuosobowy – 20 zł, grób dziecięcy – 5 zł, z prawem zabudowy: grób pojedynczy – 20 zł, grób dwuosobowy – 30 zł, grób dziecięcy – 10 zł, grób rodzinny – 50 zł.

z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów oraz dochody z majątku gminy (art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Organy gmin nie mają podstaw do tego, aby rezygnować z planowania dochodów budżetowych z tego rodzaju opłat oraz do przekazania uprawnienia do ich pobierania i traktowania jako dochody innego podmiotu, nawet jeżeli podmiotem takim jest spółka komunalna (jest ona bowiem odrębną od gminy osobą prawną) oraz nie jest jednostką sektora finansów publicznych – w świetle uregulowań art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, nawet przy 100% udziale samorządu gminnego.

Pobrane przez spółki komunalne i nieprzekazane dochody z tytułu opłat cmentarnych wyniosły 6 969 855 zł, w tym 2014 r. obejmowały kwotę 3 365 038,55 zł, a w 2015 r. – 3 604 816,45 zł. Zarządy spółek finansowały koszty zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych. Pobrane i nieprzekazane dochody z opłat cmentarnych przez Miejski Zakład Gospodarki Lokalowej w **Szklarskiej Porębie** wyniosły 93 601,76 zł.

3. Gminy nie mają możliwości dofinansowania spółek komunalnych w celu skompensowania ponoszonych przez te spółki kosztów usług komunalnych. Wpisanie deficytowej usługi komunalnej do statutu spółki lub do jej aktu założycielskiego uniemożliwia ewentualne zawieranie umowy o jej świadczenie na rzecz samorządu z utworzoną spółką. Zawarcie przez samorząd umowy o świadczenie usługi statutowej, choć w kolizji z prawem polskim, ułatwia jednak przekazywanie rekompensat w postaci zapłaty spółce za deficytową usługę.

Nieprawidłowości co do sposobu rozliczania wpływów z opłat cmentarnych z budżetami gmin dotyczyły między innymi stosowania tzw. kompensaty²⁸, tj. formy rozliczenia niedopuszczalnej, w świetle przepisu art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w jednostkach budżetowych.

- W latach 2014–2015 burmistrz **Kolna** odstąpił od żądania od Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Kolnie (spółka gminna) przekazania kwoty 66 638 zł pochodzącej z opłat za miejsca grzebalne. Na podstawie umowy, wpływy były co miesiąc kompensowane z wynagrodzeniem należnym spółce za wykonywane zadanie²⁹. Prawidłowy sposób rozliczeń wprowadzono od 1 stycznia 2016 r. Z kolei burmistrz **Szklarskiej Poręby** akceptował nierozliczenie przez Miejski Zakład Gospodarki Lokalowej kwoty 93 601,76 zł z opłat cmentarnych, uzasadniając zastosowanie kompensaty trudną sytuacją finansową zakładu budżetowego spowodowaną działalnością zakładu w innym obszarze niż prowadzenie cmentarza.

Spośród sześciu gmin, które powierzyły zakładom budżetowym zadania w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych, jedynie organy miasta **Białystok** przekazywały dotację na realizację zadania (art. 15 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). W czterech jednostkach nie planowano dochodów z nadwyżek środków obrotowych zakładów budżetowych (art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych), a w **Skarżysku-Kamiennej**, nadwyżkę zakładu budżetowego (Centrum Integracji Społecznej) uzyskaną z prowadzenia cmentarza komunalnego, przeznaczono na działalność statutową. Wypracowany sposób finansowania polegał na tym, że urząd nie przekazywał dotacji na realizację zadania, a zakład budżetowy finansował utrzymanie i zarządzanie cmentarzem z opłat pobieranych za usługi cmentarne na cmentarzu komunalnym oraz z opłat administracyjnych. Takie rozwiązanie wobec faktu, że zakład budżetowy jest jednostką organizacyjną gminy niemającą odrębnej osobowości prawnej, w ocenie NIK, co do zasady należy uznać za prawidłowe.

²⁸ Rozumianej jako rachunkowe zniesienie wzajemnych rozrachunków pomiędzy podmiotami w stosunku do siebie zobowiązanymi.

²⁹ Z wyjątkiem rozliczeń za wrzesień i listopad 2015 r., w których uzyskane dochody z tytułu opłat za miejsce pochówku były wyższe od wynagrodzenia spółki i z tego powodu zostały w całości odprowadzone na rachunek budżetu miasta.

- W gminie **Kobierzyc** nie planowano i nie pobierano dochodów budżetowych z tytułu opłat cmentarnych. Burmistrz Kobierzyc wyjaśnił, że wolą mieszkańców było niewprowadzanie takich opłat, a koszty utrzymania cmentarzy komunalnych nie stanowią dużego obciążenia dla gminnego budżetu. Jednak w świetle przepisu art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, organem uprawnionym do tego rodzaju decyzji była rada gminy, która dopiero po kontroli NIK, realizując wniosek pokontrolny podjęła uchwałę w sprawie niepobierania tych opłat.
 - W gminie **Radków**, na jedynym komunalnym cmentarzu w miejscowości Kossowo pobierano wyłącznie pierwszą opłatę za miejsce grzebalne na 20 lat. Rada gminy nie podjęła uchwały w sprawie wnoszenia opłat za kolejne okresy. Wójt uzasadnił tę decyzję dużą ilością wolnych miejsc, które szacunkowo zabezpieczają możliwość pochówku na 73 lata.
 - W Urzędzie Miasta w **Tomaszowie Mazowieckim**, na podstawie niezgodnego z ustawą o cmentarzach cennika przyjętego uchwałą rady miasta, bezprawnie pobrano opłaty za przedłużenie na kolejne 20 lat prawa do grobu murowanego dwumiejscowego w łącznej kwocie 118 251,51 zł, podczas gdy zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, opłaty dotyczą wyłącznie grobów ziemnych. Pozostałe nieprawidłowości o charakterze mniejszej wagi dotyczące pobierania opłat cmentarnych wystąpiły między innymi w **Nowej Rudzie**, **Ostrowie Wlkp.** oraz **Szydłowie**.
4. Mając na uwadze systemowe nieprawidłowości co do sposobu finansowania zadania własnego w zakresie prowadzenia i utrzymania cmentarzy komunalnych, na podstawie oględzin przeprowadzonych na 39 cmentarzach, NIK wyraża opinię, że w skontrolowanych gminach zaangażowane środki finansowe pozwoliły zapewnić prawidłowy poziom bezpieczeństwa na cmentarzach komunalnych oraz utrzymanie urządzeń cmentarnych w należytym stanie, a także prawidłowe zagospodarowanie terenów cmentarzy. Opinia taka wynika również z treści protokołów kontroli prowadzonych przez organy inspekcji sanitarnej. Do urzędów objętych kontrolą NIK gmin nie wpływały też skargi dotyczące bezpośrednio nieprawidłowości w utrzymaniu cmentarzy komunalnych.

Zdjęcie nr 2

Cmentarz Komunalny w Koninie



Źródło: Kontrola NIK.

Zdjęcie nr 3

Cmentarz Komunalny w Skierniewicach



Źródło: Kontrola NIK.

- W **Ostrowie Wlkp.**, brak środków finansowych stanowił przeszkodę w podjęciu decyzji o modernizacji zabytkowego muru stanowiącego ogrodzenie cmentarza. Dopiero w czasie kontroli, prezydent Ostrowa Wlkp. zwróciła się do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o udzielenie dotacji na ten cel.
- Najistotniejszy problem finansowy dotyczący utrzymania cmentarzy komunalnych wystąpił w **Szydłowie**³⁰. Gmina nie ponosiła wydatków na utrzymanie 13 starych, zniszczonych cmentarzy objętych ochroną konserwatora zabytków, powstałych w XIX wieku jako cmentarze wyznaniowe. Zostały one przekazane gminie w latach 90-tych ubiegłego wieku na podstawie decyzji ówczesnego wojewody piłskiego w sprawie komunalizacji. Na cmentarzach od kilkadziesiąt lat nie odbywają się pochówki. Wójt, który samodzielnie zarządza tymi cmentarzami nie posiada dokumentacji dotyczącej poprzednich zarządców oraz nie ma możliwości jej odtworzenia. Uporządkowanie cmentarzy i doprowadzenie ich stanu do wymogów określonych w obowiązujących przepisach, w tym w zakresie obowiązku ochrony zabytków, przekracza możliwości finansowe gminy. Wójt gminy występował jedynie do wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków o wyrażenie zgody na usunięcie drzew stanowiących zagrożenie dla życia i mienia. Konserwator zabytków wskazał jako doraźne działania w celu zapobieżenia dalszemu niszczeniu zabytkowych nekropolii jedynie na „ochronę ich układu przestrzennego”. Na obecnym etapie, organy gminy nie mają również możliwości podjęcia działań w sprawie likwidacji cmentarzy z uwzględnieniem zasad określonych przepisami art. 1 ust. 4 oraz art. 6 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Zdjęcie nr 4

Cmentarz Komunalny w miejscowości Zabrodzie (Szydłowo)



Źródło: Kontrola NIK.

³⁰ Gmina wiejska w województwie wielkopolskim, w której zamieszkuje ok. 8000 mieszkańców.

- W **Koninie, Ostrowie Wilkp., Legnicy, Kielcach, Siemiatyczach, Kolnie, Skierniewicach i Choszcznie** tj. w gminach, w których cmentarze utrzymywały i prowadziły spółki komunalne poniesione na ten cel koszty wynosiły 22 239 848,80 zł, w tym na działalność bieżącą 20 599 341 zł i inwestycyjną 1 640 508,18 zł.
- W gminach, w których prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy zajmowały się jednostki budżetowe lub zakłady budżetowe (**Luboń, Szklarska Poręba, Skarżysko-Kamienna, Białystok, Łódź, Szczecin, Kołobrzeg oraz Trzebiatów**) wydatkowano łącznie 23 321 875, 53 zł, w tym na wydatki majątkowe ponosząc 1 289 635 zł.
- W gminach **Szydłowo, Kobierzyce, Pawłów, Radków, Przerośl i Tomaszów Mazowiecki**, w których bezpośrednio urzędy realizowały zadania wydatkowano łącznie 1 398 224,46 zł, w tym wydatki majątkowe wyniosły 457 423,16 zł.
- W **Nowej Rudzie i w Zduńskiej Woli**, gdzie zadania w zakresie prowadzenia cmentarzy przekazano przedsiębiorcom, ze środków gminy wydatkowano łącznie 523 134,18 zł, która w całości stanowiła wydatki bieżące.

W załączniku nr 5 do Informacji zamieszczono szczegółowe zestawienie dotyczące sposobu finansowania kosztów i wydatków związanych z prowadzeniem wszystkich kontrolowanych cmentarzy komunalnych.

4.1.3. Wykonywanie zadań z zakresu zarządzania i administrowania cmentarzami komunalnymi

1. Większość samorządów w sposób prawidłowy wykonywała zadania w zakresie utrzymania właściwego stanu techniczno-sanitarnego cmentarzy, zachowując wymogi wynikające z ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych i aktów wykonawczych do tej ustawy, szczególnie rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków. W okresie objętym kontrolą, we wszystkich kontrolowanych gminach zapewniono miejsca grzebalne na cmentarzach komunalnych oraz prowadzono działania w celu zaplanowania takich miejsc w najbliższych latach.

Wyniki kontroli wskazują jednak na poważne problemy z pozyskaniem odpowiednich terenów pod lokalizację nowych cmentarzy komunalnych.

2. Prezydent **Białegostoku** oraz prezydent **Legnicy** zarządzali nowo wybudowanymi cmentarzami komunalnymi stanowiącymi własność tych gmin, które ze względu na brak w granicach administracyjnych miast terenów wymaganych dla cmentarzy, zlokalizowane były poza ich granicami. Przyjęte rozwiązania były niezgodne z przepisem art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, który stanowi, że utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów burmistrzów, prezydentów miast, na których terenie cmentarz jest położony. Ponadto, zgodnie z art. 4 tej ustawy, cmentarze komunalne zakłada się w zasadzie na terenie każdej gminy lub miasta, jednakże w uzasadnionych przypadkach można założyć cmentarz dla kilku gmin. Prezydenci obu miast porozumień międzygminnych, regulujących te sprawy, nie zawarli.

Prezydent Legnicy zarządza cmentarzem w miejscowości Jaszków, zlokalizowanym na terenie gmin Krotoszyce i Miłkowice. W związku z brakiem odpowiednich terenów miejskich oraz coraz większym deficytem wolnych miejsc grzebalnych na dwóch cmentarzach komunalnych w Legnicy, od 1997 roku podejmowano działania zmierzające do rozpoczęcia budowy cmentarza. W 2001 r. zawarto porozumienia z gminami Krotoszyce i Miłkowice w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z zapisami o możliwości lokalizacji cmentarza w miejscowości Jaszków. Jednak pomimo wielu prób, z powodu braku konsensusu pomiędzy gminami nie doprowadzono do zawarcia porozumienia w sprawie prowadzenia cmentarza komunalnego miasta Legnicy zlokalizowanego w Jaszkanie. Prezydent Legnicy dwukrotnie zwracał się do Ministra Administracji i Cyfryzacji o ustalenie nowych granic administracyjnych

miasta Legnica obejmujących tereny cmentarza w Jaszkwie, ale wnioski te rozpatrzono negatywnie. W 2012 r., na podstawie uchwał rad gmin Miłkowice i Krotoszyce, obie gminy podjęły decyzję o założeniu cmentarza komunalnego dla miasta Legnicy w rejonie wsi Jaszków-Lipce. Tym samym samorządy te zdecydowały o realizacji zadania własnego należącego do miasta Legnica, podczas gdy postanowienia uchwał rad gmin nie mogły dotyczyć zadań innej gminy. W konsekwencji prowadzenia działań bez zawarcia porozumienia, ustalenie prawa miejscowego przez organ stanowiący oraz organ wykonawczy miasta Legnica dotyczące sąsiednich gmin, było nielegalne.

Prezydent Białegostoku zarządza cmentarzem komunalnym położonym w odległości 4 km od granic miasta na terenie gminy Supraśl, w miejscowości Karakule. W związku zapełniającym się jedynym Cmentarzem Komunalnym w Białymstoku, od 1999 roku prowadzono analizy, w wyniku których stwierdzono, iż na terenie Białegostoku brak jest nowych i odpowiednich miejsc pod teren cmentarza. W 2006 r., na podstawie porozumienia z gminą Choroszcz, podjęto próbę lokalizacji cmentarza w miejscowości Turczyn. Jednak protesty społeczne oraz negatywna decyzja Ministra Środowiska uniemożliwiły kontynuację przedsięwzięcia. W 2009 r. władze Białegostoku nabyły od parafii rzymskokatolickiej w Karakulach oraz od osób prywatnych nieruchomości oraz prawo do użytkowania wieczystego nieruchomości znajdujących się w obszarze przewidzianym w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Supraśl pod kontynuację istniejącego cmentarza wznaniowego i rezerwę na jego powiększenie. Działania te w 2009 r. umożliwiły rozpoczęcie budowy Cmentarza Miejskiego w Karakulach (dla Białegostoku). Gmina Supraśl nie była zainteresowana zawarciem porozumienia międzygminnego w sprawie partycypacji w kosztach budowy i wspólnego korzystania z nowej nekropolii, gdyż zlokalizowany na terenie gminy cmentarz parafialny zaspokaja potrzeby mieszkańców. Lokalizacja cmentarza jest natomiast dogodna pod względem komunikacyjnym dla mieszkańców Białegostoku. Zapewniono dojazd, w tym komunikacji miejskiej. Ponadto, planowana jest realizacja fragmentu drogi dojazdowej do Cmentarza Miejskiego w Karakulach wraz z budową pętli autobusowej. Inwestycja będzie realizowana na podstawie porozumienia pomiędzy prezydentem miasta białegostoku i burmistrzem miasta Supraśl.

Ustalanie przez organy gmin³¹ regulaminu cmentarza komunalnego oraz cennika opłat cmentarnych, w sytuacji, gdy cmentarz znajduje się poza obszarem gminy, wykracza poza uprawnienia tych organów do stanowienia prawa miejscowego, które zamykają się w granicach administracyjnych danej gminy.

Problemy związane z realizacją wspólnej inwestycji dotyczącej budowy cmentarza komunalnego dla kilku gmin wystąpiły również w **Koninie**. W związku z perspektywą braku wolnych miejsc na jedynym komunalnym cmentarzu, w 2010 r. trzy sąsiadujące gminy zawarły porozumienie w sprawie przygotowania wspólnej inwestycji pn. „Budowa komunalnego cmentarza międzygminnego”, planując realizację I etapu inwestycji – na lata 2013–2015. Jednak w 2011 r. Rada Miasta Konina odstąpiła od wspólnego przedsięwzięcia, uzasadniając to zbyt wysokimi nakładami finansowymi, które miałoby ponieść miasto Konin, a także wynikami badań geotechnicznych gruntu, które wykazały obecność wód powierzchniowych na terenie przeznaczonym pod przyszły cmentarz. W 2014 r. Rada Miasta Konina zdecydowała o samodzielnym finansowaniu zadania i przyjęła inwestycję do Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Miasta Konina na lata 2015–2020, a w styczniu 2016 r., organ stanowiący uchwalił miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym ustalono przeznaczenie terenu pod nowy cmentarz.

³¹ Nie uchwalono regulaminu dla cmentarzy komunalnych Białegostoku.

3. W wyniku oględzin przeprowadzonych na 39 cmentarzach stwierdzono zadowalający stan techniczny i sanitarny 36 z nich.

Zdjęcie nr 5

Cmentarz Komunalny w Zduńskiej Woli



Źródło: Kontrola NIK.

- *Najpoważniejsze nieprawidłowości wystąpiły na oddanym do użytkowania w 2013 roku **Cmentarzu Zachodnim w Szczecinie**, gdzie stwierdzono zapadnięte groby oraz błoto. Cmentarz został zlokalizowany na terenie, na którym występują niekorzystne warunki geologiczne, co wynikało z badań geotechnicznych przeprowadzonych w 2008 r. Wyniki kontroli potwierdzają, że pomimo systematycznie prowadzonych robót odwadniających, warunki te ulegają jedynie czasowej poprawie. Działania naprawcze podjęto w czasie kontroli NIK bezpośrednio po ujawnieniu nieprawidłowości w toku oględzin.*

Zdjęcie nr 6

Cmentarz Zachodni w Szczecinie



Źródło: Kontrola NIK.

- Nieporządek oraz składowanie odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych stwierdzono podczas oględzin zabytkowego **cmentarza Centralnego w Szczecinie**. Na terenie cmentarza, obok niezapełnionych kontenerów na odpady, widoczne były nieuporządkowane śmieci leżące w miejscach nieprzeznaczonych do ich składowania. Alejki cmentarne były uszkodzone przez korzenie drzew, co stwarzało ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa osób odwiedzających cmentarz.

Zdjęcie nr 7
Cmentarz Centralny w Szczecinie



Zdjęcie nr 8
Cmentarz Centralny w Szczecinie



Źródło: Kontrola NIK.

- Kontrolerzy NIK zwrócili uwagę na zły stan techniczny zabytkowego murowanego ceglano-ogrodzenia starego zabytkowego cmentarza w **Ostrowie Wlkp.**, które w obecnym stanie technicznym grozi zniszczeniem lub uszkodzeniem nagrobków zlokalizowanych tuż przy tym ogrodzeniu. Stwierdzono liczne ubytki oraz przechylenie muru. Naprawa bram oraz ogrodzenia cmentarza stanowiła jeden z warunków wskazanych przez organy inspekcji sanitarnej przed wyrażeniem zgody w 1994 roku na ponowną organizację pochówków na cmentarzu po wieloletniej przerwie. Spółka gminna – Zarząd Zieleni Miejskiej Sp. z o.o., będąca zarządcą cmentarza od kilku lat, bezskutecznie podejmowała działania w celu pozyskania środków zewnętrznych na remont muru cmentarnego.

Zdjęcie nr 9
Stary Cmentarz Komunalny w Ostrowie Wlkp.



Źródło: Kontrola NIK.

4. Przed uzyskaniem zgody na założenie cmentarza komunalnego dla miasta **Legnicy** w miejscowości Jaszków, odstąpiono od zbadania, czy wybrana lokalizacja spełnia wymagania określone w przepisie art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych i w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze³². Tym samym zrezygnowano ze specjalistycznych badań geotechnicznych i w konsekwencji faktycznie nie dokonano oceny zagrożenia sanitarnego wobec wód gruntowych. Co prawda, przeprowadzone w lutym 2016 r., w toku kontroli NIK oględziny nie wykazały nieprawidłowości, jednak w marcu 2016 r. pojawiły się publikacje zawierające informację o zapadających się grobach na tym cmentarzu³³.

Rozszerzenie **Cmentarza Komunalnego w Szklarskiej Porębie** oraz **Cmentarza Komunalnego „Cedzyna” w Kielcach** również nie zostało poprzedzone zgodą powiatowego inspektora nadzoru sanitarnego, co w obu przypadkach wyłączało możliwość przeprowadzenia badań geotechnicznych. W Kielcach, jedynie w trakcie trwania procedury planistycznej, zmierzającej do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego teren projektowanego cmentarza, organ inspekcji sanitarnej zajął stanowisko w trybie art. 17 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁴. W ocenie NIK, stanowisko to nie może zastąpić zgody na założenie lub rozszerzenie cmentarza, wyrażanej na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy o cmentarzach³⁵, zważywszy, iż kolejne opinie sanitarne dotyczyły jedynie uzgodnienia dokumentacji projektowej pod względem wymagań sanitarno-higienicznych.

Problem wysokiego stanu wód gruntowych dotyczył również lokalizacji cmentarza komunalnego dla miasta i gminy **Krotoszyn** w miejscowości Durzyn, gdzie w trakcie realizacji budowy cmentarza zwiększono powierzchnię drenażu. Mimo zakończenia w 2014 r. I etapu budowy cmentarza do tej pory nie jest on użytkowany. Bezpośrednią przyczyną nieoddania cmentarza do użytkowania jest kolizja z siecią elektroenergetyczną przebiegającą przez jego teren. Przed przystąpieniem do budowy cmentarza, w 2012 r. burmistrz uzyskał decyzję w sprawie warunków przebudowy sieci elektroenergetycznej. Warunkiem zlokalizowania cmentarza komunalnego w obrębie istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 KV relacji Ostrów-Krotoszyn Północ było dostosowanie tej linii do wymagań określonych normami i przepisami prawa, a w przypadku braku takiej możliwości, przebudowanie tej linii poza obszar projektowanego terenu cmentarza. Pomimo upływu czterech lat od wydania decyzji w sprawie warunków usunięcia kolizji z siecią elektroenergetyczną, gmina nie podjęła skutecznych działań zmierzających do spełnienia tych warunków oraz nie zaplanowała i nie zabezpieczyła środków na ich realizację.

³² Dz. U. Nr 52, poz. 315.

³³ http://foto.lca.pl/foto,1457182361,Problem_z_grobami_na_nowym_cmentarzu_miejskim_w_Jaszkanie_.html

³⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 778.

³⁵ Stosownie do brzmienia ww. przepisu, o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza decyduje rada gminy, po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego.

Zdjęcie nr 10

Cmentarz Komunalny w miejscowości Durzyn (Krotoszyn)



Źródło: Kontrola NIK.

5. Wójtowie gmin **Przerośl** oraz **Pawłów** w praktyce nie wykonywali swoich obowiązków nałożonych ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Wieloletnie zaniedbania obszaru będącego przedmiotem kontroli dotyczyły nieuregulowania stanu prawnego nieruchomości, na której położone są cmentarze, nieuregulowania zasad zarządzania i administrowania terenem cmentarza oraz zasad rozliczeń za realizację tych czynności, niezawarcia umów z faktycznymi zarządcami cmentarzy (osoba prywatna, ksiądz), a tym samym nieokreślenia praw i obowiązków zarówno organu gminy, jak i osób, którym nieformalnie powierzono realizację zadania, nieustalenia zasad i trybu korzystania z cmentarza, stosownie do wymogów określonych przepisem art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nieustalenia stawek opłat cmentarnych stanowiących dochód gminy. Stan sanitarny i techniczny obu cmentarzy był jednak prawidłowy. Dokumentacja prowadzona dla 14 cmentarzy była niekompletna, nie zawierała wszystkich danych i nie spełniała wymogów formalnych określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów³⁶. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewywiązywania się z jednoczesnego prowadzenia wszystkich rodzajów wymaganych ksiąg cmentarnych tj. księgi osób pochowanych, księgi grobów oraz alfabetycznego spisu osób pochowanych na cmentarzu. Najczęściej nie prowadzono odrębnej ewidencji grobów. Powszechną praktyką było też niepodawanie wszystkich informacji takich jak nazwisko rodowe osoby zmarłej, miejsce urodzenia, daty pochowania, miejsca pochowania osoby zmarłej. Brakowało też wymaganych danych o przyczynie zgonu w wyniku choroby zakaźnej. Brak było też wymaganego numeru i daty rejestracji zgonu w księgach stanu cywilnego oraz oznaczenia urzędu, który zgon zarejestrował. W gminach **Przerośl** i **Pawłów** brak było dokumentacji cmentarnej.

- W **Nowej Rudzie** dla dwóch zlokalizowanych w gminie komunalnych cmentarzy, przez wiele lat nie prowadzono dokumentacji cmentarnej. Do 2012 roku zadania związane z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy prowadzili sołtysi wsi Bożków i Jugów. Niezapewnienie prowadzenia dokumentacji świadczy o tym, że kolejni wójtowie nie wywiązywali się rzetelnie z powierzonych zadań. Próbę zaprowadzenia dokumentacji podjął dopiero

³⁶ Nieprawidłowości w prowadzeniu dokumentacji cmentarnej stwierdzono w Siemiatyczach, Łodzi (Cmentarz Doły i cmentarz przy ul. Szczecińskiej), Tomaszów Mazowieckim, Koninie, Luboniu, Szczecinie (2 cmentarze), Choszcznie, Kołobrzegu, Nowej Rudzie (Jugów i Bożków), Kobierzyce (2 cmentarze).

przedsiębiorca, któremu powierzono prowadzenie cmentarzy w 2012 r. Sporządził on alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu w oparciu o dane zawarte na grobach (tabliczki na krzyżach cmentarnych, napisy na pomnikach) – spis ten zawierał: imiona i nazwiska osób pochowanych, rok urodzin i zgonu oraz oznaczenie miejsca pochowania, a więc nie spełniał wymogów określonych w przywołanym akcie wykonawczym.

- Z kolei, w **Luboniu** dokumentacja prowadzona przez przedsiębiorcę, który wykonywał zadania nieodpłatnie (dla cmentarza komunalnego oddanego do użytkowania w 2004 roku), była prowadzona niestarannie w formie luźnych kartek niezabezpieczonych przed wyjęciem i zniszczeniem, zawierały one jedynie część danych wymaganych przepisami prawa. Sposób prowadzenia dokumentacji świadczył o braku należytej staranności i powagi realizowanego zadania. Kierownik Biura Majątku Komunalnego w Luboniu, któremu organ stanowiący powierzył zadanie, do czasu kontroli NIK nie posiadał żadnej informacji o sposobie prowadzenia i przechowywania ksiąg przez przedsiębiorcę, któremu powierzając prowadzenie cmentarza przekazał również prowadzenie ksiąg cmentarnych.

Zdjęcie nr 11

Dokumentacja Cmentarza Komunalnego w Luboniu



Źródło: Kontrola NIK.

6. Dość powszechnym zjawiskiem jest brak domów przedpogrzebowych lub kostnic. Brak obiektów stwierdzono na 17 cmentarzach. Przepis art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych stanowi, iż na cmentarzu powinien być dom przedpogrzebowy lub kostnica, które służą: do składania ciał osób zmarłych do czasu ich pochowania, do wykonywania oględzin zwłok ludzkich dla celów sądowo-lekarskich, sanitarnych oraz policyjnych oraz do wykonywania innych czynności związanych z chowaniem zwłok.

Stan techniczny domów przedpogrzebowych na pozostałych cmentarzach był zadowalający.

Zdjęcie nr 12

Dom przedpogrzebowy na Cmentarzu Komunalnym w Magnicach (Kobierzyce)



Źródło: Kontrola NIK.

Zdjęcie nr 13

Cmentarz Komunalny w Jugowie (Nowa Ruda)



Źródło: Kontrola NIK.

W praktyce, w związku z brakiem tego rodzaju budynków nie stwierdzono jednak utrudnień ani dodatkowych kosztów przy prowadzeniu cmentarzy komunalnych. Gminy bez ograniczeń korzystały z domów przedpogrzebowych, kaplic na cmentarzach wyznaniowych i przyszpitalnych chłodni. W obiektach tych była możliwość przechowywania zwłok, dokonywania oględzin do celów sądowo-lekarskich, sanitarnych oraz policyjnych. Brak obiektów dotyczył, z jednym wyjątkiem, głównie starych cmentarzy wybudowanych kilkadziesiąt lat temu, na których, takich budowli nigdy nie wzniesiono.

We wrześniu 2015 roku, ze względu na bardzo zły stan techniczny, został wyburzony dom przedpogrzebowy na cmentarzu w **Skarżysku-Kamiennej**. W ekspertyzie technicznej wskazano na zagrożenie katastrofą budowlaną, nakazując szeroki zakres koniecznych prac budowlanych. Po analizie kosztów ewentualnego gruntownego remontu, a właściwie odbudowy budynku, prezydent miasta, uwzględniając też skargi i opinie mieszkańców, zdecydował o rozbiórce. W przyszłości planowane jest wzniesienie budowli pełniącej jednocześnie funkcję kolumbarium (tj. ściany z niszami na urny) oraz domu przedpogrzebowego.

4.1.4. Nadzór i kontrola nad zadaniami związanymi z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego.

Brak kontroli oraz nieskuteczny nadzór organów gmin, zdaniem NIK, w znacznym stopniu przyczyniły się do powstania nieprawidłowości i zaniedbań opisanych w niniejszej Informacji. Sprawy związane z obszarem objętym kontrolą nie były przedmiotem odrębnych kontroli pracowników urzędów gmin, audytu wewnętrznego oraz kontroli prowadzonych przez komisje rady gmin. W praktyce, nadzór polegał na sprawdzaniu porządku i czystości na cmentarzach komunalnych, a ten ważny zakres kontrolowanej działalności był prowadzony prawidłowo.

Charakter i skala systemowych nieprawidłowości stwierdzonych w urzędach gmin, spółkach gminnych, jednostkach i zakładach budżetowych oraz u przedsiębiorców świadczą o nierzetelnym podejściu organów wykonawczych do spraw związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych. Dowodem są nagminne przypadki bezprawnego przekazywania uprawnień ustawowych na zewnętrzne podmioty oraz pozbawienie się informacji o sposobie realizacji zadania, czy zaniechanie działań nadzorczych.

Organy wykonawcze **Konina, Legnicy, Kielc, Skierniewic, Choszczna, Łodzi i Szklarskiej Poręby** akceptowały prowadzenie odpowiednio przez spółki gminne oraz jednostkę budżetową i samorządową i zakład budżetowy działalności komercyjnej wykraczającej poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej ustalonych w przepisach art. 1 i art. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, co stanowiło naruszenie ograniczeń wynikających z przepisów art. 9 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz z przepisów art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

Działalność komercyjna obejmowała m.in. organizację ceremonii pogrzebowych, czynności związane z kopaniem i zasypywaniem grobów, sprzedaż trumien, urn i utensyliów pogrzebowych oraz załatwianie zasiłku pogrzebowego w zakładzie ubezpieczeń społecznych. W okresie objętym kontrolą, łączna wartość wykonanych usług komercyjnych wyniosła 18 794 756,83 zł.

Wyniki kontroli wskazują, że nadzór nad powierzonym spółkom gminnym zadaniem własnym utrzymania i zarządzania cmentarzy, w praktyce ograniczał się do ogólnego nadzoru właścicielskiego, przy czym spółki te prowadziły działalność w znacznie szerszym zakresie aniżeli sprawy cmentarnictwa. Tymczasem spółki same decydowały o wysokości opłat za pochówki, kierując się rachunkiem ekonomicznym w celu osiągnięcia jak najwyższych zysków. W ocenie NIK, takie rozwiązanie jest sprzeczne z zasadą powszechnego zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej przy uwzględnieniu zasady powszechnej dostępności usług komunalnych. Wyznacznikiem dostępności usług komunalnych jest m.in. cena za usługę. W wyniku kontroli stwierdzono dużą rozpiętość i zróżnicowane zasad ustalania cen, a wpływ na przyjęte zasady miał rodzaj podmiotu, który przeprowadzał kalkulację i decydował o wysokości stawek.

Mimo braku rzetelnego nadzoru, poza kilkoma wyjątkami, NIK pozytywnie oceniła podmioty prowadzące cmentarze w aspekcie zapewnienia zadowalającego stanu sanitarnego i technicznego cmentarzy.

Zdjęcie nr 14
Cmentarz komunalny w Kolnie



Zdjęcie nr 15
Cmentarz komunalny w Kolnie



Źródło: Kontrola NIK.

5.1 Przygotowanie kontroli

W ramach przygotowania kontroli P/16/087 „Zarządzanie cmentarzami komunalnymi” zostały wykorzystane ustalenia kontroli rozpoznawczej R/15/003 „Zarządzanie cmentarzami komunalnymi przez wybrane gminy województwa wielkopolskiego”. Wyniki tej kontroli ujawniły nieprawidłowości o charakterze systemowym, co umożliwiło zidentyfikowanie najważniejszych obszarów kontroli.

Dla przygotowania kontroli wykorzystane zostały również liczne doniesienia prasowe oraz skargi, kierowane do organów administracji państwowej i samorządowej. Zapoznano się z treścią wystąpień pokontrolnych regionalnych izb obrachunkowych, uchwał wojewodów wydanych w trybie nadzorczym oraz orzeczeń sądów administracyjnych i decyzji wydanych przez urząd ochrony konsumentów i konkurencji.

Podmioty do kontroli wskazane zostały na podstawie doboru celowego, w oparciu o dane przekazane z wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych.

5.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których dokonała oceny skontrolowanej działalności i przedłożyła 94 wnioski dotyczące kontrolowanego obszaru.

W wystąpieniach pokontrolnych wystosowanych do kierowników skontrolowanych jednostek NIK sformułowała wnioski pokontrolne dotyczące między innymi wprowadzenia rozwiązań zapewniających uporządkowanie stanu prawnego cmentarzy komunalnych, zapewnienia prawidłowego sposobu organizacji oraz finansowania zadania, ze szczególnym uwzględnieniem rozliczania z budżetami gmin wpływów z opłat za komunalne usługi cmentarne oraz wyeliminowania prowadzenia przez spółki gminne komercyjnej działalności gospodarczej w zakresie usług pogrzebowych.

Do wystąpień pokontrolnych, kierownicy 13 jednostek wnieśli łącznie 21 zastrzeżeń. Zespoły Orzekające Komisji Orzekających oddaliły 18 zastrzeżeń w całości, jedno w części. Uwzględniono jedno zastrzeżenie w całości, a jedno częściowo. Kierownicy jednostek kontrolowanych kwestionowali głównie oceny dotyczące prowadzenia działalności komercyjnej w zakresie usług pogrzebowych przez spółki komunalne, samorządowe zakłady budżetowe oraz jednostkę budżetową, a także trybu ustalania regulaminu oraz stawek opłat za usługi cmentarne. Kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali NIK o realizacji wniosków pokontrolnych. Z nadesłanych odpowiedzi wynika, że wszystkie jednostki zobowiązały się do podjęcia działań naprawczych, ale ze względu na charakter nieprawidłowości, ich wyeliminowanie jest możliwe w dłuższej perspektywie. W związku z tym 71 wniosków pokontrolnych pozostało niezrealizowanych lub było w trakcie realizacji.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 24 523 623,61 zł. Dominującą kwotę stanowią kwoty nienależnie uzyskane (18 015 798,83 zł). Korzyści finansowe stanowią kwotę 12 666,96 zł.

Wykaz skontrolowanych podmiotów przez poszczególne jednostki organizacyjne NIK

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Skontrolowana jednostka	Kierownik skontrolowanej jednostki
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski
		Urząd Miasta Kolno	Andrzej Duda
		Urząd Miasta Siemiatycze	Piotr Siniakowicz
		Urząd Gminy Przerośl	Sławomir Renkiewicz
		Cmentarz Miejski w Białymstoku	Adam Sokołowski
		Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Kolnie	Marek Łuba
		Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Siemiatyczach	Bogusław Zduniewicz
2.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miasta Kielce	Wojciech Lubawski
		Urząd Miasta Skarżysko-Kamienna	Konrad Krönig
		Urząd Gminy w Pawłowie	Marek Wojtas
		Urząd Gminy Radków	Stanisław Herej
		Rejonowe Przedsiębiorstwo Zieleni i Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Kielcach	Michał Miszczyk
		Centrum Integracji Społecznej w Skarżysko-Kamiennej	Edyta Górlicka
3.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska
		Urząd Miasta Skierniewice	Krzysztof Jażdżyk
		Urząd Miasta w Tomaszewie Mazowieckim	Marcin Witko
		Urząd Miasta Zduńska Wola	Piotr Niedźwiecki
		Zarząd Zieleni Miejskiej w Łodzi	Arkadiusz Jaksa
		Przedsiębiorstwo Usług Renowacyjno-Konserwatorskich i Pogrzebowych „ARS” Sp. z o.o. w Skierniewicach	Jacek Staryga
		Henryka Zasadzka w Zduńskiej Woli	Henryka Zasadzka
4.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miejski w Koninie	Józef Nowicki
		Urząd Miejski w Ostrowie Wlkp.	Beata Klimek
		Urząd Miasta Luboń	Małgorzata Machalska
		Urząd Gminy Szydłowo	Dariusz Chrobak
		Przedsiębiorstw Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o., w Koninie	Jarosław Derdziński
		Miejski Zakład Zieleni Sp. z o.o. w Ostrowie Wlkp.	Wojciech Białas
		Biuro Majątku Komunalnego w Luboniu	Dariusz Springer

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Skontrolowana jednostka	Kierownik skontrolowanej jednostki
5.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miasta Szczecin	Piotr Krzystek
		Urząd Miejski Choszczno	Robert Adamczyk
		Urząd Miejski w Trzebiatowie	Marek Olszewski
		Urząd Gminy Kołobrzeg	Włodzimierz Popiołek
		Zakład Usług Komunalnych w Szczecinie	Tomasz Wawrzyńczak
		Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Choszczynie	Ireneusz Siódmak
		Zarząd Dróg Gminnych i Gospodarki Komunalnej w Trzebiatowie	Józef Domański
		Gminny Ośrodek Sportu, Turystyki i Rekreacji w Dźwirzynie	Jacek Domański
6.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miasta Legnicy	Tadeusz Krzakowski
		Urząd Miejski w Szklarskiej Porębie	Mirosław Graf
		Urząd Gminy Nowa Ruda	Adrianna Mierzejewska
		Urząd Gminy Kobierzyce	Ryszard Pacholik
		Legnickie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Legnicy	Józef Wasinkiewicz
		Miejski Zakład Gospodarki Lokalowej w Szklarskiej Porębie	Teresa Kacperska
		Malina Roman Usługi Pogrzebowe, Przygórze	Roman Malina

Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym regulującym prowadzenie cmentarzy jest ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych³⁷. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 tej ustawy, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, na których terenie cmentarze te są położone, zaś utrzymanie cmentarzy wyznaniowych i zarządzanie nimi należy do związków wyznaniowych (art. 2 ust. 2 ustawy). Nadzór nad przestrzeganiem przepisów ww. ustawy oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy sprawują starostowie (prezydenci miast) i wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast) oraz właściwi miejscowo inspektorzy sanitarni (art. 21 ust. 1). Na podstawie przepisu art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁸, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przywołane przepisy dają podstawę prawną do stanowienia przez radę gminy o zasadach i trybie korzystania z cmentarza gminnego.

Z przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³⁹ natomiast wynika, że gospodarka komunalna może być w szczególności prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w formie zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2).

W praktyce, najczęściej obowiązki związane z prowadzeniem cmentarzy komunalnych wykonują komunalne jednostki organizacyjne (gminne zakłady budżetowe lub spółki gminne), rzadziej gminy powierzają je przedsiębiorcom⁴⁰. Wybór takiego podmiotu najczęściej następuje w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴¹. Zawarcie takiej umowy, powinno nastąpić na czas oznaczony, przy czym, zawarcie umowy na czas dłuższy niż 4 lata możliwe jest w przypadkach określonych w art. 142 i nast. Prawa zamówień publicznych.

Wpływy z tytułu opłat za groby pobierane przez zarządcę cmentarza stanowią dochód gminy, stosownie do uregulowań art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴².

Regulacje, na podstawie których następuje ustalenie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych mają charakter aktów prawa miejscowego, a ustalone opłaty cmentarne pobierane bezpośrednio przez podmiot zewnętrzny stanowią dochód gminy podlegający bezwzględnie przekazaniu do jej budżetu. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej (pkt 1)

³⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2126.

³⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 446.

³⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 573.

⁴⁰ Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym albo na zasadach ogólnych.

⁴¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

⁴² Dz. U. z 2016 r. poz. 198.

oraz o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego (pkt 2). Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Samorządowe jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej” (art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)⁴³.

Samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania (w tym, w zakresie cmentarzy) pokrywając koszty swojej działalności co do zasady z przychodów własnych (art. 14 pkt 9 i art. 15 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Źródłami finansowania działalności zakładu budżetowego w zakresie cmentarzy mogą być ponadto środki pochodzące z budżetu UE, ze źródeł zagranicznych lub z dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (art. 15 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy (art. 15 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zadaniami użyteczności publicznej, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Z kolei, w art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej postanowiono, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

W myśl postanowień art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne gminy obejmują m.in. „sprawy cmentarzy gminnych”. Uszczegółowione one zostały w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Usługi cmentarne przedmiotowo związane z utrzymaniem cmentarzy i zarządzaniem nimi w rozumieniu przepisu art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 przedmiotowej ustawy obejmują takie działania, jak utrzymanie na cmentarzu ładu i porządku, urządzenie cmentarza według planu zagospodarowania, nadzór nad korzystaniem z cmentarza, w tym zakładaniem grobów, pochówkiem i ekshumacją, udostępnienie urządzeń cmentarza. Od „usług cmentarnych” należy odróżnić tzw. „usługi pogrzebowe”, które mogą być świadczone przez inne niż komunalne podmioty uczestniczące w powszechnym obrocie gospodarczym (przedsiębiorstwa pogrzebowe)⁴⁴. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie zawierają regulacji dotyczących świadczenia usług pogrzebowych i nie zaliczają ich do sfery użyteczności publicznej. Wobec tego, usługi pogrzebowe stanowią działalność wykraczającą poza zakres użyteczności publicznej i nie powinny być realizowane przez spółkę z udziałem samorządu terytorialnego.

⁴³ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁴⁴ Por. Piotr Adamczewski: „Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych. Obowiązki zarządcy w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów” Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2014 r.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie rozważana była kwestia, jakim celom powinna służyć gospodarka komunalna wykonywana przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej. Konkluzję tych rozważań stanowi pogląd, że działalność ta nie powinna mieć charakteru czysto komercyjnego, a powinna polegać na wykonywaniu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Tak więc działalność polegająca na odpłatnym świadczeniu przez spółkę komunalną (utworzoną do działania w sferze użyteczności publicznej) czy też jednostkę budżetową gminy, usług pogrzebowych na zasadach czysto komercyjnych jest niezgodna z ustawą o gospodarce komunalnej. Ustawa ta określa granice dla prowadzonej przez gminę działalności. Gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego, jej obligatoryjnym celem jest wykonywanie zadań własnych gminy. Wykonywanie działalności polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych nie mieści się również w dopuszczalnym zakresie działania poza sferą użyteczności publicznej. Obowiązują bowiem w tym zakresie ograniczenia ustalone dla samorządów gminnych na podstawie przepisów art. 10 ust. 1–3 ustawy o gospodarce komunalnej, w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi, że poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;
- 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Ust. 2 przywołanego przepisu wskazuje, że poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

Z kolei, w ust. 3 wskazano, że ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

Przepisy te określają, że spółka gminna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej wyłącznie, gdy spełnione zostaną przesłanki ustalone przepisem art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

Według zamkniętego katalogu zadań, które mogą wykonywać samorządowe zakłady budżetowe (art. 14 ustawy o finansach publicznych), jednostki te również nie mogą prowadzić odpłatnej działalności komercyjnej związanej z przechowywaniem zwłok, urn z prochami, kremacji zwłok, transportu zwłok i urn, świadczenia usług pogrzebowych, agencyjnej sprzedaży w imieniu producentów trumien, urn, wieńców, drukowaniem nekrologów i innych akcesoriów pogrzebowych, przygotowywaniem dokumentacji i pośrednictwa w uzyskiwaniu przez osoby zainteresowane zasiłków pogrzebowych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Taka działalność bez wątpienia nie ma charakteru zadań użyteczności publicznej.

Wymagania, jakie muszą spełniać cmentarze i usytuowanie ich terenu, sposób ustalania powierzchni cmentarza oraz rodzaj powierzchni grzebalnych i wymagania, jakim musi odpowiadać ich zagospodarowanie, a także wymagania, jakim muszą odpowiadać groby oraz inne miejsca pochówku zwłok i szczątków zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków⁴⁵. Akt wykonawczy zawiera regulacje dotyczące cmentarzy projektowanych i utrzymywanych jako tereny o założeniu parkowym. Usytuowanie terenu cmentarza powinno wykluczać możliwość wywierania szkodliwego wpływu na otoczenie, w szczególności powinno spełniać wymagania wskazane w przepisach określających, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. Ogrodzenie terenu cmentarza powinno być wykonane z trwałego materiału. Wysokość ogrodzenia nie powinna być niższa niż 1,5 m. Powierzchnię grzebalną stanowią miejsca przeznaczone: na groby ziemne i murowane i do składania zwłok i szczątków w katakumbach i kolumbariach. Przepis zakłada, że przy obliczaniu powierzchni cmentarza należy uwzględnić powierzchnię grzebalną oraz:

- 1) powierzchnię zieleni o charakterze izolacyjnym i dekoracyjnym, w szczególności trawniki, żywopłoty, krzewy i drzewa;
- 2) drogi i ciągi piesze lub pieszo-jezdne;
- 3) place i miejsca postojowe, jeżeli nie zostały zapewnione poza terenem cmentarza;
- 4) miejsca przeznaczone na gromadzenie odpadów, umożliwiające ich selektywną zbiórkę;
- 5) punkty czerpalne wody;
- 6) teren niezbędny pod kostnicę lub dom przedpogrzebowy, którego wielkość i funkcje są uzależnione od potrzeb lokalnych;
- 7) ogólnodostępne ustępy, jeżeli nie zostały zapewnione poza terenem cmentarza, w jego bliskim sąsiedztwie.

W uzasadnionych lokalnymi potrzebami przypadkach, obliczając powierzchnię cmentarza, należy uwzględnić również: kaplicę i zaplecze administracyjno-gospodarcze. Zaś przy obliczaniu powierzchni grzebalnej cmentarza należy uwzględnić:

- 1) przewidywaną przeciętną roczną liczbę pochówków na tym cmentarzu;
- 2) wymagania określone w art. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych;
- 3) częstotliwość przedłużania okresu, po którym możliwe jest ponowne użycie grobu, o dalsze okresy dwudziestoletnie, w stosunku do przewidywanej liczby poszczególnych rodzajów grobów oraz powierzchni przez nie zajmowanej.

Do cmentarza należy zapewnić dojścia i dojazdy przystosowane do sposobu jego użytkowania. Miejsca postojowe, a także dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych, powinny posiadać nawierzchnię utwardzoną, urządzoną w sposób uniemożliwiający odpływ wód opadowych na miejsce przeznaczone na groby ziemne i murowane. Drogi, ciągi piesze i pieszo-jezdne powinny być dostosowane do obciążenia i natężenia ruchu zależnego od potrzeb i uwarunkowań lokalnych, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych.

⁴⁵ Dz. U. Nr 48, poz. 284, ze zm.

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015 poz. 2126).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016. poz. 446, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 573).
5. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2015 r. poz. 2164).
8. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1412).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284).
10. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz. U. Nr 153, poz. 1783, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów (Dz. U. Nr 90, poz. 1013, ze zm.).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
13. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315).

Finansowanie cmentarzy komunalnych

Gmina	Rok	Dochody ogółem, wraz z wpływami z usług pogrzebowych	Dochody nieprzekazane do budżetu z tytułu opłat cmentarnych	Wpływy z usług pogrzebowych	Wydatki ogółem	Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe
Gminy, w których zarządcą są spółki gminne							
Konin	2014	1 809 674,80 zł	442 656,16 zł	998 853,21 zł	2 164 053,84 zł	1 732 078,93 zł	431 974,91 zł
	2015	1 970 507,66 zł	442 086,62 zł	1 128 923,48 zł	1 871 671,99 zł	1 871 671,99 zł	- zł
Ostrów Wlkp.	2014	93 433,09 zł	- zł	- zł	76 291,87 zł	76 291,87 zł	- zł
	2015	116 378,12 zł	- zł	- zł	77 448,48 zł	77 448,48 zł	- zł
Legnica	2014	5 704 044,00 zł	843 156,00 zł	4 860 888,00 zł	5 575 060,82 zł	5 099 455,55 zł	475 605,27 zł
	2015	6 015 880,00 zł	1 177 272,00 zł	4 838 608,00 zł	5 519 740,00 zł	4 988 905,00 zł	530 836,00 zł
Kielce	2014	3 061 528,33 zł	1 833 528,33 zł	1 228 000,00 zł	1 744 340,47 zł	1 744 340,47 zł	- zł
	2015	2 853 893,52 zł	1 727 993,52 zł	1 125 900,00 zł	1 697 243,16 zł	1 697 243,16 zł	- zł
Siemiatycze	2014	117 937,00 zł	62 737,00 zł	- zł	88 805,00 zł	88 805,00 zł	- zł
	2015	96 010,00 zł	40 810,00 zł	- zł	89 110,00 zł	89 110,00 zł	- zł
Kolno	2014	20 190,00 zł	- zł	- zł	369 610,00 zł	229 633,00 zł	139 977,00 zł
	2015	69 893,00 zł	- zł	- zł	331 568,00 zł	269 453,00 zł	62 115,00 zł
Skierzwice	2014	206 961,09 zł	182 961,09 zł	1 430 787,63 zł	349 930,75 zł	349 930,75 zł	- zł
	2015	240 654,31 zł	216 654,31 zł	1 327 871,80 zł	347 906,39 zł	347 906,39 zł	- zł
Choszczno	2014	1 149 708,90 zł	- zł	871 931,74 zł	922 373,29 zł	922 373,29 zł	- zł
	2015	1 250 076,37 zł	- zł	982 992,97 zł	1 014 694,74 zł	1 014 694,74 zł	- zł
OGÓLEM		24 776 770,19 zł	6 969 855,03 zł	18 794 756,83 zł	22 239 848,80 zł	20 599 341,62 zł	1 640 508,18 zł
Gminy, w których zarządcą są jednostki lub zakłady budżetowe							
Luboń	2014	24 943,62 zł	- zł	- zł	15 471,42 zł	15 471,42 zł	- zł
	2015	26 916,62 zł	- zł	- zł	10 109,41 zł	10 109,41 zł	- zł
Szkarska Poręba	2014	71 570,06 zł	37 370,06 zł	34 200,00 zł	155 855,99 zł	155 855,99 zł	- zł
	2015	91 731,70 zł	56 231,70 zł	35 500,00 zł	360 103,82 zł	178 921,28 zł	181 182,54 zł
Skarżysko-Kamienna	2014	534 584,00 zł	- zł	- zł	491 063,01 zł	491 063,01 zł	- zł
	2015	449 762,00 zł	- zł	- zł	529 974,05 zł	502 074,05 zł	27 900,00 zł

Gmina	Rok	Dochody ogółem, wraz z wpływami z usług pogrzebowych	Dochody nieprzekazane do budżetu z tytułu opłat cmentarnych	Wpływy z usług pogrzebowych	Wydatki ogółem	Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe
Białystok	2014	1 866 971,00 zł	- zł	- zł	1 807 668,00 zł	1 807 668,00 zł	- zł
	2015	2 810 152,00 zł	- zł	- zł	2 759 371,00 zł	1 787 465,00 zł	971 906,00 zł
Łódź	2014	2 903 998,93 zł	- zł	279 065,90 zł	1 177 654,57 zł	1 177 654,57 zł	- zł
	2015	2 914 090,96 zł	- zł	282 832,38 zł	1 223 634,61 zł	1 223 634,61 zł	- zł
Szczecin	2014	7 587 219,88 zł	- zł	- zł	7 084 403,19 zł	7 049 403,19 zł	35 000,00 zł
	2015	7 553 524,34 zł	- zł	- zł	7 453 240,57 zł	7 390 276,75 zł	62 963,82 zł
Trzebiatów	2014	123 228,00 zł	- zł	- zł	51 790,23 zł	50 007,23 zł	1 783,00 zł
	2015	113 589,00 zł	- zł	- zł	90 151,29 zł	90 151,29 zł	- zł
Kołobrzeg	2014	4 550,01 zł	- zł	- zł	57 129,41 zł	48 229,13 zł	8 900,28 zł
	2015	6 610,00 zł	- zł	- zł	54 254,96 zł	54 254,96 zł	- zł
OGÓŁEM		27 083 442,12 zł	93 601,76 zł	631 598,28 zł	23 321 875,53 zł	22 032 239,89 zł	1 289 635,64 zł
Gminy, w których zarządcą są urzędy gmin							
Szydłowo	2014	11 646,00 zł	- zł	- zł	32 055,01 zł	5 510,07 zł	26 544,94 zł
	2015	13 652,00 zł	- zł	- zł	14 128,60 zł	14 128,60 zł	- zł
Kobierzyce	2014	- zł	- zł	- zł	302 103,84 zł	172 108,84 zł	129 995,00 zł
	2015	- zł	- zł	- zł	385 640,42 zł	171 653,24 zł	213 987,18 zł
Pawłów	2014	240,00 zł	- zł	- zł	7 289,46 zł	7 289,46 zł	- zł
	2015	430,00 zł	- zł	- zł	9 589,32 zł	9 589,32 zł	- zł
Radków	2014	900,00 zł	- zł	- zł	3 175,20 zł	3 175,20 zł	- zł
	2015	1 600,00 zł	- zł	- zł	3 175,20 zł	3 175,20 zł	- zł
Przerosił	2014	- zł	- zł	- zł	1 125,00 zł	1 125,00 zł	- zł
	2015	- zł	- zł	- zł	1 647,00 zł	1 647,00 zł	- zł
Tomaszów Mazowiecki	2014	438 978,54 zł	- zł	- zł	363 931,31 zł	277 035,27 zł	86 896,04 zł
	2015	462 556,65 zł	- zł	- zł	274 364,10 zł	274 364,10 zł	- zł
OGÓŁEM		930 003,19 zł	- zł	- zł	1 398 224,46 zł	940 801,30 zł	457 423,16 zł

Gmina	Rok	Dochody ogółem, wraz z wpływami z usług pogrzebowych	Dochody nieprzekazane do budżetu z tytułu opłat cmentarnych	Wpływy z usług pogrzebowych	Wydatki ogółem	Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe
Gminy, w których zarządcą są przedsiębiorcy							
Nowa Ruda	2014	10 093,00 zł	- zł	- zł	59 837,00 zł	59 837,00 zł	- zł
	2015	9 411,00 zł	- zł	- zł	55 462,00 zł	55 462,00 zł	- zł
Zduńska Wola	2014	228 492,18 zł	- zł	- zł	209 576,83 zł	209 576,83 zł	- zł
	2015	269 562,68 zł	- zł	- zł	198 258,35 zł	198 258,35 zł	- zł
OGÓŁEM		517 558,86 zł	- zł	- zł	523 134,18 zł	523 134,18 zł	- zł

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Budownictwa
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu
15. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Senatu RP
16. Przewodniczący Komisji Kultury i Środków Przekazu Senatu RP
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
19. Główny Inspektor Sanitarny
20. Wojewodowie
21. Prezesi Regionalnych Izb Obrachunkowych
22. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast



**MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

Warszawa, dnia 26 września 2016 r.

DK.4.0810.24.2016.MB

NK: 142285/16

Pan

Mieczysław Łuczak

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie!

w związku z pismem Pana Prezesa nr LPO.430.002.2016 z dnia 13 września 2016 r. przesyłającym *Informację o wynikach kontroli – „Zarządzanie cmentarzami komunalnymi”*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.), przedstawiam poniżej stanowisko do ww. dokumentu.

Odnosząc się do wniosków skierowanych do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów *ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (Dz. U. z 2015 r. poz. 2126, z późn. zm.) informuję, że na podstawie art. 7 ust. 4 pkt. 5 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów* (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.) minister właściwy do spraw zdrowia, *Zarządzeniem z dnia 28 października 2015 r.*, powołał Zespół do spraw opracowania projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Przewodniczącym Zespołu jest przedstawiciel Ministra Zdrowia. Przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa uczestniczą w pracach podzespołów dotyczących zagadnień: (1) tworzenia, prowadzenia i wymagań dla cmentarzy oraz (2) form pochówku.

W czerwcu bieżącego roku pismem DPP.0220.4.2016.JKo.1 z dnia 7 czerwca 2016 r. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa przesłało do Głównego Inspektora Sanitarnego, jako organu, któremu powierzone zostało prowadzenie prac nad projektem, propozycję uregulowań dotyczących lokalizowania, budowy i wymagań jakim powinny odpowiadać cmentarze i krematoria. Propozycja Ministerstwa dotyczy przede wszystkim:

- 1) zasady, iż cmentarz może być lokalizowany i budowany jedynie na obszarze przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;
- 2) określenia obszarów, na jakich cmentarze nie mogą być lokalizowane (np. obszary szczególnego zagrożenia powodzią);
- 3) zasad dotyczących techniczno-sanitarnych warunków lokowania oraz budowy cmentarzy (w tym wypadku chodzi o upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego m.in. kwestie jak szerokość pasów izolujących teren cmentarza, wymagania dotyczące poziomu wód gruntowych etc.).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż wnioski legislacyjne zawarte w punkcie 2.2 i 2.3 ww. Informacji należy skierować do gospodarza legislacyjnego ww. ustawy tj. ministra właściwego do spraw zdrowia.

Odnosząc się do pkt 2.1 uwag i wniosków w Informacji NIK pragnę podkreślić, że propozycja umożliwienia organom gmin stanowienia aktów prawa miejscowego dotyczących terenów znajdujących się we właściwości innej gminy może zostać uznana za sprzeczną z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Nie jest zatem możliwe wprowadzenie przepisów umożliwiających gminom stanowienie aktów prawa miejscowego dla obszarów znajdujących się poza terytorium tych gmin. Z kolei zagadnienia utrzymania oraz prowadzenia cmentarza, dotyczące ustalania sposobu administrowania nim oraz ustalania opłat wykraczają poza właściwość Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Dotyczą one bowiem kwestii wykonywania przez organ jednostki samorządu terytorialnego nałożonych przez ustawę zadań własnych, co podlega kontroli wojewodów oraz Prezesa Rady Ministrów, a w sprawach finansowych – regionalnych izb obrachunkowych. Wskazane organy mogą jednak wkraczać w działalność gminną jedynie w przypadkach określonych ustawami (art. 86 i 87 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym).

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia
MINISTRA
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA
Tomasz Żuchowski
Podsekretarz Stanu



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LPO.430.002.2016
P/16/087

Warszawa, dnia 4 października 2016 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Infrastruktury i Budownictwa (pismo znak DK.4.0810.24.2016.MB) do informacji o wynikach kontroli NIK P/16/087 „Zarządzanie cmentarzami komunalnymi”.

W związku ze stanowiskiem Pana Ministra zawartym w piśmie z 26 września 2016 r. uprzejmie wyjaśniam, że Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu, że wnioski *de lege ferenda* zawarte w punkcie 2.2. oraz w punkcie 2.3 uwag i wniosków w Informacji, należy skierować do ministra właściwego do spraw zdrowia. Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2126), ogólny nadzór nad sprawami regulowanymi ww. ustawą sprawują dwaj ministrowie tj. minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz minister do spraw zdrowia. Przedmiotem badań kontrolnych w zdecydowanej większości były zagadnienia należące do kompetencji Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Uzasadniona jest więc merytorycznie rola jako wiodącego ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w zakresie przygotowania założeń przyszłych rozwiązań prawnych w obszarze związanym z wnioskami *de lege ferenda* sformułowanymi po kontroli zarządzania cmentarzami komunalnymi, będącymi obiektami użyteczności publicznej. Jak podano w stanowisku, przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa aktywnie uczestniczą w pracach podzespołów wspierających powołany Zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 28 października 2015 r. zespół do spraw opracowania projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Należy zwrócić uwagę, że przyjęte przez NIK rozwiązanie daje możliwość zgłoszenia problemu Prezesowi Rady Ministrów oraz uzgodnień międzyresortowych.

Odnosnie wniosku zamieszczonego w punkcie 2.1. uwag końcowych i wniosków w Informacji, wyjaśniam, że intencją NIK jest propozycja systemowego rozwiązania stwierdzonego problemu. Nie jest ono możliwe bez wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach prawa powszechnie obowiązującego. W obecnym stanie prawnym, mając na uwadze deficyt terenów własnych, które gminy (głównie miejskie) mogą przeznaczyć na

cmentarze oraz dobrowolność zawierania porozumień międzygminnych, wiele samorządów nie może wykonywać zadania własnego w zakresie utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi lub wywiązując się z ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, są „zmuszone” decydować o lokalizacji cmentarza poza swoją właściwością miejscową. Wyniki kontroli jednoznacznie wskazują na konieczność wprowadzenia zmian, umożliwiających lokalizację cmentarza komunalnego poza granicami gminy, której społeczności ma on służyć, z uwzględnieniem podziału kompetencji w zakresie stanowienia prawa miejscowego oraz zarządzania nekropolią, w tym uprawnienia organów gminy, na terenie której cmentarz się znajduje oraz uprawnienia organów gminy, której cmentarz ma służyć.

Konkludując, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko co do wskazania adresata oraz treści wniosków przedstawionych w Informacji o wynikach kontroli.

