



Przestrzeganie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych

Zarządzanie cmentarzami komunalnymi

RENATA DUDEK

Utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi stanowi zadanie własne gminy. Samorządy mają obowiązek decydowania o sposobie korzystania z obiektów i urządzeń nekropolii, wysokości cen i opłat za usługi, a także zapewnienia prawidłowego stanu sanitarnego i technicznego cmentarzy oraz finansowania wydatków na ich utrzymanie. W praktyce najczęściej obowiązki zarządcy i administratora sprawują zarządy spółek gminnych, zakłady budżetowe, znacznie rzadziej urzędy gmin lub przedsiębiorcy wybrani w trybie zamówień publicznych. Powierzenie większości zadań podmiotom zewnętrznym nie zwalnia jednak organów gmin z obowiązku nadzoru i kontroli, który – jak wynika z pierwszej koordynowanej kontroli Najwyższej Izby Kontroli – jest nieskuteczny. Jednym z problemów jest nieokreślenie przez ustawodawcę zakresu usług cmentarnych, co znacząco utrudnia rzetelne kalkulowanie opłat i sprzyja uznaniowości.

Wstęp

W Polsce istnieją cmentarze cywilne oraz cmentarze wojenne, stanowiące miejsce spoczynku żołnierzy. Cmentarze cywilne obejmują nekropolie wyznaniowe i komunalne.

Z danych uzyskanych przez Najwyższą Izbę Kontroli¹ wynika, że z łącznej liczby 15,5 tysiąca obecnie funkcjonujących

w kraju obiektów cmentarnych, około 1880 to cmentarze komunalne². Największą część stanowią cmentarze wyznaniowe, tak zwane parafialne.

W poszczególnych regionach kraju, z uwagi na uwarunkowania historyczno-kulturowe, rozmieszczenie cmentarzy komunalnych nie jest równomierne. Zdecydowanie najwięcej komunalnych

¹ Artykuł został opracowany na podstawie Informacji Zarządzanie cmentarzami komunalnymi, nr ewid.155/2016/P/087/LPO, Delegatura NIK w Poznaniu, październik 2016 r.

² W Polsce nie jest prowadzony centralny rejestr cmentarzy i podmiotów nimi zarządzających. W ramach przygotowań do kontroli, NIK pozyskała dane o liczbie cmentarzy komunalnych z wojewódzkich państwowych inspektoratów sanitarnych.

znajduje się w województwach: zachodniopomorskim (476), lubuskim (328) oraz dolnośląskim (277), 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 skomunalizowane, a obecnie należą do samorządu gminnego. Sporo z tych niewielkich cmentarzy znajduje się w bliskiej od siebie odległości, często kilka jest zlokalizowanych w jednej miejscowości.

Najmniej cmentarzy komunalnych jest w województwach: świętokrzyskim (18), podlaskim (17) i łódzkim (12). Tam do tej pory dominują cmentarze wyznaniowe zarządzane przez władze Kościoła rzymskokatolickiego.

O założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy, na której terenie ma być założony lub rozszerzony. Zgodnie z ustawą, cmentarze komunalne zakłada się w zasadzie na terenie każdej gminy.

W miejscowościach, w których ich nie ma, zarząd cmentarza wyznaniowego jest obowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie prowadzenia cmentarzy jest ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach

i chowaniu zmarłych³, która stanowi, że utrzymanie nekropolii komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, na których terenie są one położone. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy oraz aktów wykonawczych sprawują wójtowie, (burmistrzowie, prezydenci) oraz w zakresie spraw sanitarnych właściwi miejscowo inspektorzy sanitarni oraz starostowie (prezydenci miast).

Organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego dotyczące zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Przepisy ustawy z 8 marca 1980 r. o samorządzie gminnym⁴ dają podstawę do stanowienia przez radę gminy o zasadach i trybie korzystania z cmentarza gminnego będącego obiektem użyteczności publicznej.

Obowiązki zarządcy cmentarza w szczególności może wykonywać jednostka komunalna (zakład budżetowy bądź spółka prawa handlowego), przy czym jej działalność nie może wykraczać poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych ustalonych przepisami ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Organy jednostek samorządu terytorialnego mają również prawo przekazać zarządzanie i administrowanie cmentarzem przedsiębiorcy wybranemu w trybie zamówień publicznych.

³ Dz.U. z 2015 r. poz. 2126.

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.



Samorządy są zobowiązane do zapewnienia usług publicznych wszystkim mieszkańcom. Dostępność może być ograniczona, na przykład ze względu na ustalenie wysokich opłat za usługi cmentarne, brak na terenie gminy miejsc grzebalnych na cmentarzu komunalnym przy jednoczesnym niepodjęciu przez organy gminy działań w celu rozwiązania problemu przez rozszerzenie granic lub budowę nowego cmentarza.

W związku z korzystaniem z mienia komunalnego gmina pobiera opłaty cmentarne (m.in. za miejsca pochówku) stanowiące jej dochody własne, podlegające rozliczeniu z budżetem gminy. Gminy są zobowiązane również do finansowania wydatków na utrzymanie nekropolii oraz zapewnienia prawidłowej realizacji zadania. Przekazanie części zadań podmiotowi zewnętrznemu nie zwalnia organu gminy z obowiązku nadzoru.

W celu uporządkowania przepisów dotyczących prowadzenia cmentarzy oraz dostosowania obowiązujących regulacji do współczesnych realiów i potrzeb, od wielu lat bezskutecznie podejmowano próby nowelizacji obowiązującej od 1959 r. ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Chodziło głównie o uwzględnienie zmian organizacyjno-prawnych w administracji publicznej. Dotychczas bezpośrednio sprawy zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych nie były przedmiotem inicjatyw legislacyjnych.

Kontrole zarządzania cmentarzami komunalnymi

W 2015 r. Delegatura NIK w Poznaniu przeprowadziła kontrolę rozpoznawczą „Zarządzanie cmentarzami komunalnymi przez wybrane gminy województwa wielkopolskiego”. W trzech spośród czterech kontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości w sposobie finansowania zadania. Uzyskane wpływy z opłat cmentarnych podmioty zarządzające nekropolią przeznaczały na własną działalność, zamiast przekazywać je gminom na rachunek dochodów budżetowych.

W kontroli ustalono również, że cmentarzami komunalnymi zarządzał podmiot nieuprawniony⁵. Ponadto, stwierdzono nieskuteczny nadzór organów gmin nad wykonywaniem zadania przez zarządców cmentarza. Poza tym, w jednej z JST ujawniono, że zarządzała dwoma cmentarzami, w tym jednym położonym w sąsiadującej gminie, nie mając stosownego porozumienia międzygminnego. Na jednym z cmentarzy nie zapewniono należytego stanu technicznego obiektów. Charakter stwierdzonych nieprawidłowości ujawnił nierzetelne podejście organów wykonawczych do spraw związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych oraz pozwolił założyć, iż stwierdzone zaniedbania dotyczą większości samorządów gminnych w kraju. Wyniki kontroli doraźnej umożliwiły zatem wyznaczenie obszarów kontroli planowej.

⁵ Ustalenie dotyczy kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Poznania, gdzie organizacja systemu zarządzania cmentarzami komunalnymi nie była zgodna z obecnie obowiązującym stanem prawnym. Umowa na prowadzenie, zarządzanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych zawarta 1.7.1992 r. ze spółdzielnią pracy „Universum” obowiązuje do końca czerwca 2017 r.

W I półroczu 2016 r. NIK przeprowadziła kontrolę koordynowaną „Zarządzanie cmentarzami komunalnymi”⁶. Jej celem była ocena prawidłowości wywiązywania się przez gminy z realizacji zadania własnego polegającego na zarządzaniu i utrzymaniu cmentarzy komunalnych. Cele szczególne dotyczyły oceny prawidłowości organizacji zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego, ustalania, przyjmowania i rozliczania z budżetem gminy opłat za groby oraz wydatków związanych z utrzymaniem cmentarza komunalnego oraz skuteczności nadzoru i kontroli nad ich realizacją.

W jednostkach, którym organy gminy powierzyły prowadzenie cmentarzy komunalnych ocenie podlegała zaś prawidłowość wywiązywania się z obowiązków w tej dziedzinie.

Zapewnienie miejsc pochówku na cmentarzach komunalnych oraz – poza kilkoma wyjątkami – zadowalający stan techniczny i sanitarny skontrolowanych nekropolii pozwolił pozytywnie ocenić świadczenie usług komunalnych w kontrolowanym obszarze. Jednocześnie stwierdzono szereg nieprawidłowości o charakterze systemowym. Do ich powstania w głównej mierze przyczyniło się lekceważenie przez samorządy spraw związanych z prowadzeniem cmentarzy komunalnych. Zagadnienia związane z obszarem objętym badaniem

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 w zasadzie prawidłowo.

Przekazanie realizacji zadania spółce komunalnej, samorządowemu zakładowi budżetowemu, jednostce budżetowej, czy też przedsiębiorcy nie zwalnia organów gminy z ustawowego obowiązku określania zasad korzystania z cmentarzy komunalnych oraz ustalenia i pobierania opłat za usługi cmentarne stanowiące dochody jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem w ponad 37% gmin wysokość opłat za miejsce pochówku, a także zasady korzystania z komunalnych nekropolii ustalały zarządzające cmentarzami podmioty zewnętrzne.

Nieprzestrzeganie reguł 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 gminnym. Ustalenie zaś stawek opłat przez organy nieuprawnione jest naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Niezastosowanie trybu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności

⁶ Kontrolę koordynowaną przez Delegaturę NIK w Poznaniu prowadzono w 24 urzędach gmin oraz w 18 jednostkach, którym organy gmin przekazały zadania związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi (8 spółek gminnych, 6 samorządowych zakładów budżetowych, 2 jednostki budżetowe oraz dwóch przedsiębiorców). Czynności kontrolne przeprowadzono w województwach: łódzkim, dolnośląskim, podlaskim, świętokrzyskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim.



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 komunalnej oraz zasad stanowiących aktów prawa miejscowego określonych w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym.

Istotnym problemem stwierdzonym w kontroli było nieokreślenie przez ustawodawcę zakresu usług cmentarnych, co znacząco utrudnia rzetelne kalkulowanie tych opłat i sprzyja uznaniowości.

Jedyny przepis ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, który dotyczy tej kwestii to art. 7 ust. 2, w którym występuje pojęcie opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok. Jednak ze względu na nieostrość tego pojęcia nie wiadomo, jakie koszty z tym związane mogą być uwzględnione przez gminę.

Z uwagi na stosowany w gminach niejednorodny sposób kalkulacji opłat, nie ma możliwości zestawienia i porównania stawek. Warto wskazać, że w kontrolowanych gminach opłata pobierana za okres 20 lat za grób podwójny wynosiła od 20 zł do aż 1980 zł.

Wbrew ustawowemu obowiązkowi organy wykonawcze 1/4 skontrolowanych gmin nie dochodziły od podmiotów zarządzających cmentarzami⁷ rozliczania wpływów pochodzących z opłat za miejsca pochówku. W świetle przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i ust. 1 pkt 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek

samorządu terytorialnego⁸ wpływy te stały się nowymi dochodami gminy. Gminy nie mają więc swobody w dysponowaniu nimi w taki sposób, aby scedować na podmiot zarządzający cmentarzem uprawnienie do rozporządzania środkami pochodzącymi z opłat.

Powszechną praktyką było finansowanie z tego źródła wydatków i kosztów cmentarzy komunalnych. Warto podkreślić, że w praktyce organy gmin nie znały nawet kwot dochodów i wydatków związanych z prowadzeniem cmentarzy.

W toku kontroli nie stwierdzono przypadków niezapełnienia miejsc pochówku na cmentarzach komunalnych. Jednak nekropolie stale się zapełniają, na niektórych niedługo może zabraknąć miejsc. Przeszkodą w planowaniu inwestycji jest brak odpowiednich terenów spełniających warunki określone w przepisach prawnych.

Prezydenci dwóch kontrolowanych miast zarządzali utworzonymi w ostatnich latach cmentarzami komunalnymi, które ze względu na brak miejskich terenów spełniających określone warunki wybudowano poza ich granicami administracyjnymi.

Przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie przewidują możliwości lokalizacji nekropolii poza granicami gminy, której społeczności ma on służyć. Gminy w celu wywiązywania się z ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej

⁷ Spółki komunalne i samorządowy zakład budżetowy.

⁸ Dz.U. z 2016 poz. 198 ze zm.

były „zmuszone” zdecydować o lokalizacji cmentarza poza swoją właściwością miejscową, nabywając w sąsiednich samorządach na własność nieruchomości gruntowe pod budowę cmentarza.

Jednak, wobec braku porozumień z gminami, na terenie których obiekty te są położone, musiały realizować obowiązki zarządcy cmentarzy komunalnych zlokalizowanych poza własną gminą.

Należy dodać, 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, głównie parafialnych. Z kolei, zawarcie porozumienia związane jest z partycypacją w kosztach budowy i utrzymania, co może znacząco obciążać budżety gmin.

Zdaniem NIK, uwzględniając poziom urbanizacji miast, obowiązujące regulacje ustawowe nie spełniają dobrze swojej funkcji.

Nieuregulowane pozostają nadal zasady zarządzania starymi cmentarzami, takimi, na których od wielu lat nie odbywają się pochówki. Jak ustalono, w jednej z gmin wiejskich, liczącej 8 tysięcy mieszkańców znajdowało się aż 21 cmentarzy komunalnych, w tym 13 starych objętych ochroną konserwatora zabytków. Nekropolie te w przeszłości były cmentarzami wyznaniowymi, a w ostatnich dziesięcioleciach, w drodze decyzji administracyjnych, zostały skomunalizowane.

Organy gminy mają ograniczone możliwości podejmowania działań w stosunku do starych cmentarzy wpisanych do rejestru zabytków. Nie są one w żaden sposób zabezpieczone, ani ogrodzone lub

oznakowane, a same groby są zaniedbane i często zdewastowane. Ich stan stanowi zagrożenie dla przebywających tam osób. 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.

Uporządkowanie oraz doprowadzenie tych cmentarzy do stanu określonego w obowiązujących przepisach, czy też podjęcie działań w sprawie ich zamknięcia przekracza możliwości organizacyjne i finansowe małych gmin.

Stwierdzono, że do wielu nieprawidłowości przyczynił się nieskuteczny nadzór organów gmin.

O rażącym lekceważeniu obowiązków świadczy to, że w 1/3 skontrolowanych samorządów spółki gminne i gminne jednostki organizacyjne, równoległe z działalnością w sferze komunalnych usług cmentarnych, prowadziły działalność komercyjną w obszarze usług pogrzebowych. Obejmowała ona między innymi organizację ceremonii pogrzebowych, czynności związane z kopaniem i zasypywaniem grobów, sprzedaż trumien, urn i utensyliów pogrzebowych oraz załatwianie zasiłku pogrzebowego w zakładzie ubezpieczeń społecznych.

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, stanowią one działalność wykraczającą poza zakres użyteczności publicznej i nie powinny być



realizowane przez spółkę z udziałem samorządu terytorialnego⁹. 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. 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.

O skrajnym braku nadzoru w realizacji przypisanych ustawowo zadań zarządców cmentarzy komunalnych w dwóch skontrolowanych gminach świadczy to, iż od wielu lat wszystkie czynności związane z prowadzeniem i utrzymaniem ich na własny rachunek bezumownie wykonywały tam odpowiednio osoba duchowna oraz osoba fizyczna.

O nieskutecznym nadzorze mówić można również w związku z nierzetelnie

prowadzoną dokumentacją cmentarną. W ponad połowie skontrolowanych cmentarzy była ona niekompletna i nie spełniała wymogów określonych w aktach wykonawczych, a w dwóch gminach nie było w ogóle. Zaniedbania te utrudniają odnalezienie grobów przodków, przeprowadzenie ekshumacji, czy w przyszłości likwidację cmentarza.

Wnioski z kontroli

Dostrzegając pilną potrzebę zmiany przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, po kontroli NIK zwróciła się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie następujących działań:

- wprowadzenie przepisu umożliwiającego lokalizację cmentarza komunalnego poza granicami gminy, której społeczności ma on służyć, z jednoczesnym uwzględnieniem 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;
- określenie katalogu opłat związanych z realizacją usług cmentarnych, zdefiniowanie pojęcia „usługi cmentarne” i odróżnienie ich od pojęcia komercyjnych „usług pogrzebowych”;

⁹ Usługi cmentarne przedmiotowo związane z utrzymaniem cmentarzy i zarządzaniem nimi w rozumieniu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych obejmują takie działania, jak utrzymanie na cmentarzu ładu i porządku, urządzenie go 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).

- wprowadzenie systemowych rozwiązań zapewniających skuteczną ochronę i utrzymanie starych cmentarzy, na których od wielu lat nie odbywają się pochówki oraz uproszczonej procedury zamykania starych nekropolii, które nie posiadają szczególnych walorów historycznych.

Mając na uwadze systemowy charakter stwierdzonych nieprawidłowości, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, uzasadnione jest aktywne zaangażowanie organów gmin w sprawy zarządzania

cmentarzami komunalnymi. Wyniki kontroli uzasadniają też konieczność podjęcia skutecznych działań przez wojewodów oraz regionalne izby obrachunkowe, w granicach ich ustawowych kompetencji nadzorczych nad jednostkami samorządu terytorialnego.

RENATA DUDEK
Delegatura NIK w Poznaniu

Słowa kluczowe: cmentarze komunalne, usługi cmentarne, ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zarządzanie nekropolią, zasiłek pogrzebowy

Key words: municipal cemeteries, cemetery maintenance, cemetery management, act on cemeteries and burial of the dead, funeral benefit