



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL. 411.003.03.2022

Pan
Marcin Ślęzak
Wójt Gminy Gronowo Elbląskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/004 – Utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi w województwie warmińsko-mazurskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Gronowie Elbląskim, ul. Łączności 3, 82-335 Gronowo Elbląskie (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Ślęzak, Wójt Gminy w Gronowie Elbląskim, od 16 sierpnia 2012 r. (dalej: Wójt).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjne związane z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.2. Ustalanie, przyjmowanie i rozliczanie opłat za groby oraz wydatki związane z utrzymaniem cmentarzy komunalnych.3. Utrzymanie cmentarzy we właściwym stanie techniczno-sanitarnym oraz prowadzenie dokumentacji cmentarnej.4. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (I półrocze) z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miało to wpływ na realizowane zadania.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Beata Saba – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/94/2022 z 3 sierpnia 2022 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gmina Gronowo Elbląskie³ na ogół prawidłowo wykonywała zadania związane z utrzymaniem oraz zarządzaniem cmentarzem komunalnym. W 1999 r. Rada Gminy Gronowo Elbląskie wprowadziła, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym⁴, regulamin cmentarza komunalnego oraz ustalała opłaty za usługi cmentarne, które jak wykazało badanie przeprowadzone na losowo wybranej próbie, pobierane były w wysokości wynikającej z obowiązującej w badanym okresie uchwały. Cmentarz komunalny utrzymywany był we właściwym stanie, co potwierdziły oględziny przeprowadzone w toku kontroli NIK.

W systemie tradycyjnym (ręcznie) prowadzono w Urzędzie, wymagane rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów⁵, księgi cmentarne obejmujące:

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Gmina.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

⁵ Dz. U. Nr. 90, poz. 1013, ze zm.

księgę pochowanych na cmentarzu, księgę grobów oraz alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu. Dokumentacja ta była prawidłowo zabezpieczona przed uszkodzeniem, zniszczeniem oraz kradzieżą. Nie prowadzono jej jednak w pełni rzetelnie. Stwierdzono bowiem m.in., że w księdze pochowanych na cmentarzu, księdze grobów oraz alfabetycznym spisie osób pochowanych na cmentarzu nie wpisano niektórych wymaganych danych, zaś niektórych wpisów w księdze grobów dokonano w sposób nietrwały (ołówkiem). Ustalono również, że w załączniku do uchwały Nr VI/28/2019 (przyjętej przez Radę Gminy Gronowo w dniu 30 stycznia 2019 r.) oraz do uchwały XIV/84/2020 z 30 marca 2020 r. w sprawie stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Gronowie Elbląskim ustalono także opłatę eksploatacyjną obejmującą m.in. zużycie wody i wywóz nieczystości. Tymczasem art. 7 ust. 1-2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁶ zawiera podstawę do nakładania opłat związanych z pochowaniem zwłok, a nie opłat wynikających z zarządzania cmentarzem komunalnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjne związane z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2019-2022 (I półrocze) zadania związane z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego Gminy prowadzone były przez Zespół ds. Rozwoju Gospodarczego⁸, do zadań którego (zgodnie z postanowieniami Regulaminu organizacyjnego Urzędu⁹) należało zapewnienie dbałości o mienie komunalne.

Wójt wyjaśnił, że Regulamin organizacyjny Urzędu obowiązujący w latach 2019-2022 (I półrocze) określał zadania poszczególnych komórek organizacyjnych bardzo ogólnie. Zadanie dotyczące realizacji obowiązków związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzem komunalnym zawarte było w § 18 ust. 3: „Do zakresu działania Zespołu ds. Rozwoju Gospodarczego należy dbałość o właściwy stan techniczny mienia komunalnego”. Dodał, że przypisanie zadań związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzem komunalnym do zadań ZRG potwierdzał również zapis w regulaminie, w części dotyczącej zadań i kompetencji Zastępcy Wójta. W § 12 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego były m.in. zapisy, że: „Zastępca Wójta kieruje realizacją zadań w zakresie utrzymania obiektów komunalnych; gospodarki komunalnej czy też inwestycji gminnych”.

(akta kontroli str. 4-54,72-75)

⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 1947.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dalej: ZRG.

⁹ Zarządzenie Nr 31 Wójta Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 30 grudnia 2003 roku w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Gronowie Elbląskim ze zm.

1.2. W okresie objętym kontrolą sprawy cmentarza komunalnego powierzono jednej osobie – pracownikowi ZRG, do którego zakresu obowiązków (czynności) należało m.in. prowadzenie spraw związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzem komunalnym.

(akta kontroli str. 55-60)

1.3. W badanym okresie na terenie Gminy funkcjonował jeden cmentarz komunalny, który położony był na nieruchomościach (działkach) o nr: 318 (0,67 ha) i 319 (0,88 ha) obręb Oleśno, gmina Gronowo Elbląskie. Ich właścicielem była gmina Gronowo Elbląskie¹⁰. Cmentarz ten utworzono 1 lipca 1999 r., a łączna liczba miejsc grzebalnych wynosiła 984. W układzie zagospodarowania terenu wydzielono cztery kwatery, w których przewidziano odpowiednio: 94, 319, 330 i 241 miejsc grzebalnych.

(akta kontroli str. 61-71)

1.4. W ww. okresie w Urzędzie nie poddawano analizie stopnia wykorzystania terenu cmentarza komunalnego w zakresie ilości miejsc grzebalnych.

Wójt wyjaśnił, że w latach 2019-2022 (I połowa) nie prowadzono takich analiz, ponieważ obecne wykorzystanie cmentarza wynosi około 45% i do tej pory nie istniała taka potrzeba.

Według stanu na dzień 17 listopada 2022 r. liczba istniejących grobów wynosiła 428¹¹, a liczba miejsc pozostałych do wykorzystania 556¹², tj. 56%.

(akta kontroli str. 72-74, 78)

1.5. W badanym okresie nie dokonano rozszerzenia granic istniejącego cmentarza komunalnego, ani jego zamknięcia.

(akta kontroli str. 72, 74)

1.6. Cmentarzem komunalnym zarządzał Wójt, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie z tym przepisem „utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwości wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, na których terenie cmentarz jest położony”.

W uchwale Nr X/74/99 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z 29 czerwca 1999 r. w sprawie zasad i opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Gronowie Elbląskim, podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ustalono regulamin korzystania z cmentarza komunalnego (dalej: regulamin) oraz opłaty za korzystanie z niego. W regulaminie tym określono m.in. godziny, w których dozwolone było przebywanie na cmentarzu. Określono też, że zarządca cmentarza upoważniony jest m.in. do pobierania opłat za usługi cmentarne oraz inne czynności mieszczące się w ramach zarządu cmentarzem.

(akta kontroli str. 79-80)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zbadanym zakresie.

¹⁰ Dane na podstawie ksiąg wieczystych odpowiednio: EL1E/00056568/9 i EL1E/00043039/8.

¹¹ Dane ujęte na podstawie liczby grobów z Księgi grobów wraz z rezerwą dla rodzin osób pochowanych.

¹² Przy założeniu, że nie zmieni się układ grobów przyjęty w zagospodarowaniu terenu cmentarza.

2. Ustalanie, przyjmowanie i rozliczanie opłat za groby oraz wydatki związane z utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

Opis stanu faktycznego

2.1. Ustalone przez Radę Gminy, uchwałą Nr X/74/99 z 29 czerwca 1999 r. w sprawie zasad i opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Gronowie Elbląskim, stawki opłat za świadczenie usług cmentarnych obowiązywały do 1 kwietnia 2019 r. W ww. uchwale określono m.in. opłatę za: miejsce grzebalne zwykłe (185 zł za 20 lat), miejsce rezerwowe (210 zł za 20 lat), numer ekwidencyjny kwatery (15 zł jednorazowo), opłatę za wodę (35 zł za 20 lat), zezwolenie na pomnik: jednoosobowy (500 zł jednorazowo), dwuosobowy (800 zł jednorazowo).

Obowiązujące w okresie od 2 kwietnia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. stawki opłat za świadczenie usług cmentarnych ustalone zostały również na podstawie uchwał Rady Gminy Gronowo Elbląskie¹³ podjętych m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁴. Określono w nich m.in. opłatę za:

- udostępnienie miejsca grzebalnego do pochówku w grobie ziemnym na okres 20 lat: pojedynczym (400 zł), rodzinnym w pionie dwumiejscowym (600 zł), rodzinnym podwójnym – miejsca obok siebie (800 zł), rodzinnym poczwórnym (1 100 zł),
- zachowanie istniejącego grobu na dalsze 20 lat (prolongacyjną), w tym pojedynczego (400 zł), rodzinnego w pionie dwumiejscowym (600 zł), rodzinnego podwójnego – miejsca obok siebie (800 zł), rodzinnego poczwórnego (1 100 zł),
- postawienie nagrobka, w tym na grobie pojedynczym (100 zł), podwójnym (200 zł),
- zużycie wody, wywóz nieczystości, utrzymanie porządku na cmentarzu, tj. eksploatacyjną na 20 lat płatną przy pochówku (100 zł), przy czym w przypadku uchwały podjętej w 2020 r. dodano zapis, że opłata ta jest także pobierana przy dokonywaniu opłaty prolongacyjnej za zachowanie istniejącego grobu na dalsze 20 lat.

Wykonanie ww. uchwał Rada Gminy powierzyła Wójtowi.

(akta kontroli str. 79, 93-95, 101-103)

Projekty ww. uchwał zostały przygotowane przez pracowników Zespołu i zaakceptowane przez Wójta, na podstawie §23 Regulaminu organizacyjnego Urzędu. W załączniku do ww. uchwał Rady Gminy Gronowo Elbląskie w sprawie stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego ustalono także opłaty eksploatacyjne. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych (np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 4 kwietnia 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 200/17; wyrok WSA w Szczecinie z 14 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Sz 212/13) opłata za korzystanie z miejsca pochówku, w tym za miejsce grzebalne i jego ponowienie na następne 20 lat powinny uwzględniać planowane roczne koszty utrzymania cmentarza. Opłata z tego tytułu powinna być zatem tak skalkulowana, aby obejmowała

¹³ Uchwała Nr V/28/2019 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia stawek opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Gronowie Elbląskim (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 19 marca 2019 r. poz. 1425), Uchwała Nr XIV/84/2020 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia stawek opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Gronowie Elbląskim. (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 27 kwietnia 2020 r. poz. 1900).

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

zarówno miejsce pod grób, jak i koszty ponoszone przez zarządcę związane z jego utrzymaniem (np. wywóz śmieci, pobór wody). Organ gminy może zatem ustalić tylko te opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Artykuł 7 ust. 1-2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zawiera bowiem podstawę do nakładania opłat związanych z pochowaniem zwłok, a nie opłat za wszelkie czynności mogące zostać zakwalifikowane jako wynikające z zarządzania cmentarzem gminnym.

(akta kontroli str. 22, 93-108)

2.2. Wprowadzona w 2019 r. zmiana stawek opłat za świadczenie usług cmentarnych poprzedzona została kalkulacją kosztów dotyczących energii, zużytej wody, odbioru odpadów, najmu toalety przenośnej, utrzymania czystości cmentarza oraz uwzględniła budowę nowych alejek cmentarnych. Z porównania ww. kosztów z 2006 r. i 2018 r. wynika, że nastąpił ich wzrost o 20 591,92 zł, tj. z 710,99 zł do 21 302,91 zł.

W uzasadnieniu do projektu uchwały dotyczącej zmiany stawek opłat za usługi cmentarne podano m.in., że: „dotychczasowe opłaty cmentarne w Gminie Gronowo Elbląskie nie były aktualizowane od 1999 r. Nie uwzględniają one zmian wskaźników gospodarczych, jakie miały miejsce na przestrzeni ostatnich 20 lat. Przez miniony okres znacznie wzrosły koszty utrzymania cmentarza, tj. sprzątnięcia, wywożenia nieczystości stałych, opłat za wodę itp.”

Wójt wyjaśnił, że nowe stawki zostały ustalone na podstawie telefonicznego i internetowego rozeznania stawek na cmentarzach znajdujących się w miejscowościach ościennych oraz przeanalizowania kosztów utrzymania cmentarza.

(akta kontroli str. 72-77, 94, 101, 109, 115)

2.3. W latach 2019-2022 (I półrocze) dochody z tytułu opłat za korzystanie z cmentarza¹⁵ wyniosły odpowiednio: 11,03 tys. zł, 11,9 tys. zł, 22,3 tys. zł oraz 7,3 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 73,5%, 62,4%, 111,4% oraz 36,7% zaplanowanych w budżecie Gminy dochodów z tego tytułu.

Największy udział w ww. dochodach miały wpływy pochodzące z opłat za miejsce pochówku na okres 20 lat, jak i opłat prolongacyjnych na kolejne 20 lat. Wyniosły one w poszczególnych latach odpowiednio: 10 tys. zł (tj. 90,3% dochodów z tytułu opłat za korzystanie z cmentarza), 10,1 tys. zł (85,2%), 19,3 tys. (86,7%) i 6,5 tys. zł (88,6%).

(akta kontroli str. 116-130)

Analiza dotycząca pobierania opłat za miejsca grzebalne, przeprowadzona na próbie 22 faktur¹⁶ wykazała, że w każdym przypadku pobrane opłaty były zgodne ze stawkami ustalonymi w uchwałach Rady Gminy Gronowo Elbląskie (odpowiednio z 1999 r., 2019 r. i 2020 r.).

(akta kontroli str. 160-183)

Wydatki na utrzymanie cmentarza wyniosły: 30,7 tys. zł w 2019 r., 13,3 tys. zł w 2020 r., 9,6 tys. zł w 2021 r. oraz 3,3 tys. zł w I półroczu 2022 r. Stanowiło to odpowiednio: 82,7%, 67,7%, 31,7% i 14,4% zaplanowanych takich wydatków w budżecie Gminy.

¹⁵ Dział: 710 Działalność usługowa, rozdział: 71035 cmentarze, § 0690 Wpływy z różnych opłat.

¹⁶ W tym: sześć faktur z 2019 r., pięć z 2020 r., osiem z 2021 r. i trzy z 2022 r.

Skarbnik wyjaśniła, że różnica między planowanymi a zrealizowanymi wydatkami na utrzymanie cmentarza w 2020 r. wynikała z faktu, iż zaplanowane były wydatki na zakup materiałów oraz wykonanie kolejnych alejek cmentarnych. Jednak inwestycja ta nie została zrealizowana. Powstanie nowych alejek przesunięto na 2021 r. Ponadto w 2021 r. planowane było rozpoczęcie przygotowań do wybudowania na cmentarzu komunalnym w Gronowie Elbląskim kolumbarium, jednak z powodu pandemii oraz zbyt wysokich kosztów zostało to przesunięte na bardziej sprzyjający okres.

W latach 2019-2020 dochody z tytułu opłat za korzystanie z cmentarza pokrywały wydatki na jego utrzymanie odpowiednio w: 36% i 88,9%, zaś w 2021 r. i I połowie 2022 r. ww. dochody przewyższały wydatki o 131,1% i 121,1%.

W latach objętych kontrolą najwięcej środków wydatkowano na wywóz nieczystości stałych z kontenerów i za obsługę kabin WC (Dział: 710 Działalność usługowa, rozdział: 71035 cmentarze, § 4300 zakup usług pozostałych), tj.: 15,1 tys. zł w 2019 r., 9,2 tys. zł w 2020 r., 6,0 tys. zł w 2021 r. i 2,7 tys. zł (do 30 czerwca 2022 r.).

Na zakup energii elektrycznej oraz za zużycie wody (Dział: 710 Działalność usługowa, rozdział: 71035 cmentarze, § 4260 zakup energii) wydatkowano natomiast odpowiednio: 1,3 tys. zł, 1,2 tys. zł, 1,6 tys. zł i 0,6 tys. zł. Dodatkowo w 2019 r. wydatki w wysokości 14 tys. zł¹⁷ dotyczyły zakupu materiałów na potrzeby prowadzonych prac inwestycyjnych w zakresie budowy alejek na cmentarzu.

(akta kontroli str. 116, 118, 131-159, 316-317)

2.4. W latach objętych kontrolą, na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, pobierane były opłaty prolongacyjne w celu przedłużenia prawa do grobu na następne 20 lat. Wysokości tych opłat ustaliła Rada Gminy w Uchwale Nr V/28/2019 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia stawek opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Gronowie Elbląskim, zmienionej Uchwałą Nr XIV/84/2020 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia stawek opłat za korzystanie z Cmentarza Komunalnego w Gronowie Elbląskim. Wyniosły one od 400 zł do 1 100 zł. I tak: za zachowanie istniejącego grobu pojedynczego (400 zł), rodzinnego w pionie dwumiejscowym (600 zł), rodzinnego podwójnego – miejsca obok siebie (800zł), rodzinnego poczwórnego (1 100 zł).

(akta kontroli str. 93-95, 102-103)

W badanym okresie, w 40 przypadkach upłynął 20-letni okres od pochówku, z tego: w ośmiu przypadkach w 2019 r., po 14 w latach 2020-2021 oraz w czterech przypadkach w I półroczu 2022 r.

Badanie przeprowadzone na podstawie dokumentacji wszystkich osób pochowanych w latach 1999-2002 (I połowa), w przypadku których w badanym okresie upłynęło 20 lat od pochówku wykazało, że (według stanu na dzień 16 listopada 2022 r.):

- w 35 z 40 przypadków wniesiono opłatę przewidzianą za pochowanie zwłok (prolongacyjną) – siedem przypadków dotyczyło pochówku w 1999 r., 14 (wszystkie) w 2000 r., 11 w 2001 r. i trzy w 2002 r. (I połowa),

¹⁷ Dział: 710 Działalność usługowa, rozdział: 71035 cmentarze, § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

- w pięciu przypadkach opłata taka nie została natomiast uiszczona, a dotyczyło to w jednym przypadku pochówku mającego miejsca odpowiednio w 1999 r. i 2002 r., zaś w trzech pozostałych pochówku w 2001 r.

Jak wyjaśnił pracownik ZRG, w dwóch przypadkach „wystawiono przypisy dla opłaty” z 1999 r. i 2002 (I połowa), w dwóch przypadkach z 2001 r. uzgodniono z dysponentem grobu, że wnieście opłatę w grudniu, zaś w jednym przypadku z 2001 r. nie było możliwości skontaktowania się z dysponentem grobu.

(akta kontroli str. 182-185)

W latach objętych kontrolą Wójt nie określił pisemnych zasad postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi. Jak wyjaśnił, nie było takiej konieczności, ponieważ od 2020 r., na początku każdego roku, przeprowadzana była analiza dokonywanych wpłat prolongacyjnych. Dodał, że ewidencja i weryfikacja wnoszenia opłat prolongacyjnych za zachowanie istniejącego grobu na dalsze 20 lat odbywała się poprzez adnotację o dokonanej wpłacie w Księdze grobów w rubryce „Uwagi”. Większość dysponentów grobów bądź członkowie ich rodzin zgłaszała się do Urzędu i uiszczala opłatę bez przypominania. Pozostałe osoby informowano telefonicznie. Zdarzało się, że osoby wpisane 20 lat temu jako dysponenci grobów niestety już nie żyli, zmienili nazwisko lub zmienili miejsce zamieszkania. W takich wypadkach ustalenie kontaktu do osoby odpowiedzialnej za opłacenie grobu na kolejne 20 lat trwało dłużej.

(akta kontroli str. 186-189)

W trakcie kontroli NIK Rada Gminy Gronowo Elbląskie, w uchwale Nr XXXIX/249/2022 z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w Gronowie Elbląskim, uregulowała sposób postępowania w przypadku wygaśnięcia prawa do grobu, w tym m.in. kwestię kwalifikacji grobów do likwidacji oraz terminu i miejsca umieszczenia informacji o przeznaczeniu grobu do likwidacji.

(akta kontroli str. 81-91)

2.5. W okresie objętym kontrolą Gmina nie pozyskiwała środków z funduszy Unii Europejskiej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji dotyczących cmentarza komunalnego. Wójt stwierdził, że do tej pory nie istniała taka potrzeba, ponieważ cmentarz nie wymagał kosztownych inwestycji. W przyszłości będą podjęte próby pozyskania funduszy UE na dofinansowanie wybudowania kolumbarium.

(akta kontroli str. 72-77)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W dwóch uchwałach Rady Gminy Gronowo Elbląskie w sprawie stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego podjętych odpowiednio 30 stycznia 2019 r. oraz 30 marca 2020 r. ustalono opłatę eksploatacyjną obejmującą m.in. zużycie wody, wywóz nieczystości, utrzymanie porządku. Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych opłaty powinny dotyczyć tylko kwestii związanych z pochowaniem zwłok. Opłata eksploatacyjna związana jest natomiast z kosztami

dotyczącymi zarządzania (administrowania) cmentarzem. Taki pogląd wyrażony jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁸.

Wójt wyjaśnił, że nadzór prawny nie wniósł uwag do stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Gronowie Elbląskim. Biorąc pod uwagę obecne orzecznictwo dokonamy zmian w uchwale tak, aby opłata była związana tylko z pochowaniem zwłok.

(akta kontroli str. 93-108, 311-312)

OCENA CZĄSTKOWA

Obowiązujące w badanym okresie opłaty za korzystanie z cmentarza komunalnego ustalone zostały przez organ stanowiący gminy i były pobierane w wysokości zgodnej ze stawkami przyjętymi w uchwałach rady gminy. Zauważyć należy przy tym, że w dwóch uchwałach Rady Gminy Gronowo Elbląskie w sprawie stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego, tj. podjętej 30 stycznia 2019 r. oraz 30 marca 2020 r. ustalono także opłatę eksploatacyjną obejmującą m.in. zużycie wody, wywóz nieczystości, utrzymanie porządku. Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych opłaty powinny dotyczyć wyłącznie kwestii związanych z pochowaniem zwłok.

OBSZAR

3. Utrzymywanie cmentarzy we właściwym stanie techniczno-sanitarnym oraz prowadzenie dokumentacji cmentarnej.

Opis stanu faktycznego

3.1. W toku kontroli NIK, tj. 23 września 2022 r., przeprowadzono oględziny cmentarza komunalnego. W wyniku oględzin ustalono m.in., że:

- był on ogrodzony siatką metalową, a wysokość ogrodzenia na całej długości cmentarza wynosiła powyżej 1,5 m,
- przy wejściu umieszczono na tablicy regulamin cmentarza wraz z informacją o monitoringu,
- główne aleje wykonano z kostki betonowej, zaś między rzędami ułożono kamień i kostkę betonową,
- część cmentarza (od strony bramy wejściowej na cmentarz) posiadała oświetlenie elektryczne,
- dla odwiedzających zapewniono przenośną toaletę sanitarną,
- na terenie cmentarza zlokalizowano dwa punkty czerpalne wody z tablicą informacyjną o nieprzydatności wody do spożycia,
- przed cmentarzem znajdował się parking na ok. 12 miejsc postojowych, utwardzony płytami yomb,
- na końcu parkingu, przy furtce, ustawiono kontener na odpady stałe o pojemności 10m³.

(akta kontroli str. 190-197)

3.2. Ewidencję grobów (księgi cmentarne), tj. księgę pochowanych na cmentarzu, księgę grobów oraz alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu prowadzono w Urzędzie w systemie tradycyjnym (papierowym).

(akta kontroli str. 206-297)

¹⁸ Np. w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 14 sierpnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Sz 212/13), w wyroku WSA w Bydgoszczy z 4 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Bd 200/17), w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 10 września 2020 r. (sygn. akt I SA/Sz 552/20).

3.3. Badanie dokumentacji 65 osób pochowanych w latach 2019-2022 (I półrocze) na cmentarzu komunalnym (wszystkich pochowanych w ww. okresie) w zakresie realizacji wymogów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów wykazało m.in., że:

- W księdze osób pochowanych na cmentarzu:
 - w 61 przypadkach (na 65 objętych badaniem) wpisano dane dotyczące osoby pochowanej, tj. m.in. stan cywilny, datę i miejsce urodzenia, datę i miejsce zgonu, zaś w czterech przypadkach nie odnotowano takich danych, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
 - w 60 przypadkach podano imiona i nazwiska rodziców, zaś w pięciu ich nie podano, co szerzej opisano w ww. sekcji,
 - wpisów dokonywano do dnia pochówku, zgodnie §6 ust.1 rozporządzenia,
 - we wszystkich przypadkach nie wypełniono rubryk dotyczących: imion i nazwisk - w odniesieniu do osób uprawnionych do pochowania zwłok oraz oznaczenia organu lub innego podmiotu - w odniesieniu do obowiązanych lub uprawnionych do pochowania zwłok, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
 - we wszystkich przypadkach daty nie były wpisywane słownie, jak również nie zachowano kolejności wpisu daty cyframi arabskimi (rok, miesiąc, dzień), gdyż wpisywano je w kolejności dzień, miesiąc, rok co było niezgodne z § 11 ww. rozporządzenia, co opisano w ww. sekcji.
- W księdze grobów:
 - we wszystkich przypadkach wpisano numer ewidencyjny, nazwisko i imię (imiona) osoby pochowanej lub osób pochowanych w grobie oraz rodzaj grobu,
 - we wszystkich przypadkach nie wpisano daty pochowania, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
 - we wszystkich przypadkach miejsce pochowania wpisano ołówkiem, tj. w sposób nietrwały, co opisano w ww. sekcji.
- W alfabetycznym spisie osób pochowanych na cmentarzu:
 - w 56 przypadkach (we wszystkich przypadkach objętych badaniem w latach 2019-2021) wpisano dane osoby pochowanej i numer ewidencyjny, zgodnie z §5 ust.1 rozporządzenia,
 - w 46 przypadkach wpisano miejsca pochowania, zaś w 10 przypadkach nie podano tego miejsca co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
 - we wszystkich przypadkach, daty w księdze pochowanych na cmentarzu oraz w księdze grobów były wpisywane cyframi arabskimi w odpowiedniej kolejności (zgodnie z §11 rozporządzenia).

Wszystkich wpisów do ksiąg cmentarnych dokonał pracownik ZRG, któremu w zakresie obowiązków przypisano realizację zadań związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami, stosownie do wymogu określonego w §14 rozporządzenia.

(akta kontroli str. 198-297)

W toku kontroli NIK, tj. 4 października 2022 r., przeprowadzono oględziny pomieszczenia, w którym przechowywane były księgi cmentarne. W wyniku oględzin ustalono m.in., że wszystkie księgi przechowywane były w szafie zamykanej na klucz w celu zapewnienia zabezpieczenia ich przed uszkodzeniem, zniszczeniem, kradzieżą oraz przetwarzaniem danych w księgach przez osoby nieupoważnione.

W korytarzu na pierwszym piętrze, prowadzącym do pokoju, w którym były przechowywane ww. księgi umieszczono sprzęt przeciwpożarowy, tj. czujkę przeciwpożarową oraz gaśnicę.

(akta kontroli str. 298-301)

3.4. W badanym okresie cmentarz nie był kontrolowany przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

(akta kontroli str. 302-306)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Analiza zapisów w księgach cmentarnych, dotyczących 65 osób pochowanych wykazała, że w latach 2019-2022 (I połowa) nie wywiązano się w pełni z obowiązków określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów. I tak:

- W księdze osób pochowanych na cmentarzu w:
 - 65 przypadkach (wszystkich objętych badaniem) nie wypełniono rubryk dotyczących: imion i nazwisk - w odniesieniu do osób uprawnionych do pochowania zwłok lub oznaczenia organu bądź innego podmiotu - w odniesieniu do obowiązanych lub uprawnionych do pochowania zwłok, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 3 ust. 2 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia,
 - 65 przypadkach, daty nie były wpisywane słownie, jak również nie zachowano kolejności wpisu daty cyframi arabskimi (rok, miesiąc, dzień), gdyż wpisywano je w kolejności dzień, miesiąc, rok, mimo wymogu określonego w § 11 ww. rozporządzenia,
 - czterech przypadkach¹⁹ (6%) nie podano stanu cywilnego, co było wymagane § 3 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia,
 - czterech przypadkach²⁰ (6%) nie podano daty i miejsca urodzenia, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia,
 - czterech przypadkach²¹ (6%) nie podano daty i miejsca zgonu, mimo wymogu określonego w § 3 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia,
 - pięciu przypadkach²² (8%) nie podano imion i nazwisk rodziców, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 3 ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia.
- W księdze grobów:
 - we wszystkich przypadkach nie wpisywano daty pochowania, mimo wymogu określonego w § 4 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia,

¹⁹ Nr ewidencyjny: 315, 347, 378 i 403.

²⁰ Nr ewidencyjny: 3, 315, 347 i 403.

²¹ Nr ewidencyjny: 3, 315, 347 i 403.

²² Nr ewidencyjny: 3, 315, 347, 378 i 403.

- we wszystkich przypadkach miejsce pochowania wpisano ołówkiem, tj. w sposób nietrwały, co było niezgodne z § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia.
- W alfabetycznym spisie osób pochowanych na cmentarzu w 10 przypadkach, tj. 18% z 56 objętych badaniem w latach 2019-2021 nie wpisano miejsca pochowania, co było niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia.

Wójt wyjaśnił, że jeżeli osoba zmarła poza Gminą Gronowo Elbląskie, to do Urzędu wpływał tylko dokument dla zarządcy cmentarza, który niestety nie posiadał wszystkich niezbędnych informacji, ujętych w akcie zgonu. Dodał, że nie wszystkie dane dotyczące miejsca pochowania zostały wpisane, ponieważ od utworzenia systemu GROBONET (umożliwiającego odnalezienie swoich bliskich w bazie osób pochowanych oraz zlokalizowanie ich grobu na dokładnej mapie cmentarza) powstały rozbieżności w numeracji i wstrzymano się z ich wpisywaniem. Obecnie trwa aktualizacja numeracji miejsc pochowania w księgach cmentarnych oraz w „Grobonecie”. Dodał również, że wszelkie brakujące dane w księgach cmentarnych zostaną jak najszybciej uzupełnione. Prowadzone jest również rozeznanie odnośnie zakupu informatycznego programu do prowadzenia ksiąg cmentarnych, co ułatwiłoby właściwe ich prowadzenie.

(akta kontroli str. 72-77, 198-205, 227-228, 234-237, 242-243, 266-267, 270-297)

OCENA CZĄSTKOWA

Cmentarz komunalny utrzymywany był we właściwym stanie. Ewidencję grobów (obejmującą księgę pochowanych na cmentarzu, księgę grobów oraz alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu), wymaganą rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów, prowadzono w Urzędzie w systemie tradycyjnym. Księgi cmentarne były prawidłowo zabezpieczone przed uszkodzeniem, zniszczeniem, kradzieżą oraz przetwarzaniem danych w księgach przez osoby nieupoważnione. Nie wywiązano się natomiast w pełni z wymogów ww. rozporządzenia dotyczących dokonywania wpisów w ww. ewidencji. W prowadzonych w badanym okresie księgach cmentarnych nie były bowiem wpisywane niektóre dane wymagane ww. rozporządzeniem lub wpisów dokonywano w sposób nieodpowiadający wymogom tego rozporządzenia.

OBSZAR

4. Nadzór i kontrola nad zadaniami związanymi z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

Opis stanu faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą obowiązywały ustne procedury dotyczące zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem, utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzem komunalnym.

Wójt wyjaśnił m.in., że nadzór nad osobą pracującą na stanowisku odpowiedzialnym za zadania związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzem komunalnym sprawował kierownik ZRG. Z uwagi na to, iż cmentarz komunalny w Gronowie Elbląskim jest niedużym cmentarzem, wszelkie sprawy omawiane były ustnie, a ewentualne problemy rozwiązywane na bieżąco.

(akta kontroli str. 186, 308-310)

4.2. W okresie objętym kontrolą zarządzanie cmentarzami nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej (np. komisji rady gminy), ani audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 313-314)

4.3. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi, wnioski, petycje w zakresie utrzymania i funkcjonowania cmentarza.

(akta kontroli str. 315)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag, a na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Rzetelne prowadzenie ksiąg cmentarnych.
2. Podjęcie działań mających na celu dostosowanie postanowień uchwały Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego do obowiązujących przepisów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 14 grudnia 2022 r.

Kontroler

Beata Saba
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis