



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL. 411.003.07.2022

Marek Dominiak
Burmistrz Bisztynka
Urząd Miejski w Bisztyнку
ul. Kościuszki 2
11-230 Bisztynek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bisztyнку, ul. Tadeusza Kościuszki 2, 11-300 Bisztynek (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Dominiak, Burmistrz, od 2 grudnia 2014 r.
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. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (I półrocze), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności.
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	Marcin Wójcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/113/2022 z 15 września 2022 r. (akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Bisztynek zapewniła realizację zadania własnego dotyczącego utrzymania cmentarzy, które powierzono Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Bisztyнку Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej: „ZGK” lub „Spółka”), a jego zakres Burmistrz uszczegółowił w zarządzeniu 105/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie powierzenia zadań własnych Gminy Bisztynek w zakresie utrzymania cmentarzy komunalnych Gminy Bisztynek i zarządzania nimi³. W badanym okresie co roku prawidłowo planowano w budżecie gminy wydatki związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami. Stawki opłat za usługi cmentarne ustalone zostały przez organ wykonawczy gminy, na podstawie upoważnienia udzielonego przez radę gminy, w trybie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴, a ich wprowadzenie poprzedzone było kalkulacją. Cmentarze komunalne utrzymywane były we właściwym stanie, a przeprowadzone przez NIK oględziny wykazały jedynie niewielkie uszkodzenie części ogrodzenia jednego z nich. W kontrolowanej działalności stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.:

- niedochodzenia od Spółki uzyskanych wpływów z tytułu opłat cmentarnych, stanowiących dochody własne gminy z jej majątku, określone w art. 4 ust. 1 pkt

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: „Zarządzenie w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy komunalnych Gminy Bisztynek”.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵,

- realizacji zadania, tj. robót budowlanych na cmentarzu komunalnym przy ul. Wojska Polskiego w Bisztynku wpisanym do rejestru zabytków, bez wymaganego pozwolenia Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie, jak również niezgłoszenia zamiaru ich wykonania organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

Nie w pełni skuteczny był także nadzór nad realizacją powierzonych Spółce zadań. Kontrola NIK w tym podmiocie wykazała bowiem m.in., że nie realizował on w sposób należyty powierzonych obowiązków w zakresie prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶ dotyczących obiektów budowlanych (cmentarzy).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z nadzorem nad utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁷, przypisano Referatowi Gospodarki Mieniem Komunalnym i Gospodarki Przestrzennej, który podlegał Zastępcy Burmistrza. W zakresie obowiązków jednego z pracowników ww. referatu określono zadania dotyczące zakładania, rozszerzania i zamknięcia cmentarzy komunalnych, nadzoru (wspólnie z Kierownikiem Referatu Dróg i Robót Publicznych) nad utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi na terenie miasta oraz wydawanie decyzji o przeznaczeniu terenu cmentarza na inny cel po upływie 40 lat od ostatniego pochówku.

Jak wyjaśnił Burmistrz, Kierownik Referatu Dróg i Robót Publicznych nie pełnił zadań związanych z nadzorem nad utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi na terenie miasta, a jego współudział w zakresie powyższego zadania ograniczał się do załatwiania spraw, które wynikały z jego zakresu i obejmowały zasięgiem cmentarz komunalny, a mianowicie sprawami oświetlenia, budowy ciągów pieszych, czy zabezpieczenia materiałowego i sprzętowego.

(akta kontroli str. 3-44, 344-349)

2. W badanym okresie na obszarze Gminy Bisztynek funkcjonowały trzy cmentarze komunalne, położone:

- przy ul. Grodzkiej w Bisztynku na działkach nr 78 oraz 79 o łącznej powierzchni 1,1088 ha. Na obszarze cmentarza komunalnego założonego w 2003 r. znajdował się nieczynny cmentarz ewangelicki wpisany do rejestru zabytków pod numerem A-1963 w dniu 19 marca 1987 r.;
- przy ul. Wojska Polskiego w Bisztynku na działkach 163 oraz 164 o łącznej powierzchni 1,3739 ha. Cmentarz został założony w XVII wieku oraz wpisany do rejestru zabytków pod nr A-1962 w dniu 19 marca 1987 r.;
- w miejscowości Sątopy na działkach 63/19, 214 oraz 63/14 o łącznej powierzchni 0,6307 ha. Cmentarz został założony w 2003 r.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie było dokumentów pozwalających stwierdzić zakres ochrony w jakim ww. cmentarze są wpisane do rejestru zabytków.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm. (dalej: „Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”).

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. (dalej: „Prawo budowlane”).

⁷ Zarządzenie nr 9/2016 Burmistrza z dnia 25 stycznia 2016 r. zmienione zarządzeniem nr 99/2019 z dnia 23 września 2019 r. oraz 178/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Bisztynku.

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd dysponuje decyzjami, na podstawie których Wojewódzki Konserwator Zabytków dokonał wpisów do rejestru zabytków, lecz ich treść nie precyzuje wprost jaki obszar cmentarzy objęty jest wpisem. Jak dodał, w wyniku konsultacji z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków w Olsztynie, przeprowadzonej w trakcie trwania niniejszej kontroli NIK, uzyskano dostęp do kart cmentarnych, będących inwentaryzacją stanu zachowania obiektów⁸.

(akta kontroli str. 45-51, 344-349)

3. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono analizę stopnia wykorzystania terenu cmentarzy w zakresie liczby miejsc grzebalnych. W listopadzie 2020 r. do Urzędu wpłynęło pismo z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o wypełnienie ankiety w związku z prowadzonymi pracami legislacyjnymi nad nowelizacją ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Uzupelnienie danych (m. in. dotyczących wykorzystania terenu cmentarzy) zlecono ZGK. Z przeprowadzonej analizy wynikało, że na cmentarzu:

- w Sątópach – liczba istniejących grobów wynosiła 104, a szacunkowa liczba miejsc pozostałych do wykorzystania to 858 (89%),
- w Bisztynku przy ul. Grodzkiej – liczba istniejących grobów wynosiła 41, a szacunkowa liczba miejsc pozostałych do wykorzystania to 958 (96%),
- w Bisztynku przy ul. Wojska Polskiego – liczba istniejących grobów wynosiła ok. 2105, a szacunkowa liczba miejsc pozostałych do wykorzystania to 230 (10%).

Jak wskazał Burmistrz, Gmina w najbliższych latach nie przewiduje problemów z dostępnością miejsc grzebalnych.

W toku kontroli NIK realizowanej w ZGK przeprowadzono analizę dostępności miejsc grzebalnych, z której wynika, że na dzień 30 czerwca 2022 r.:

- w Sątópach liczba istniejących grobów wynosiła 122, a szacunkowa liczba miejsc pozostałych do wykorzystania – 840 (87%),
- w Bisztynku przy ul. Grodzkiej liczba istniejących grobów wynosiła 50, a szacunkowa liczba miejsc pozostałych do wykorzystania – 949 (95%),
- w Bisztynku przy ul. Wojska Polskiego liczba istniejących grobów wynosiła około 2190, a szacunkowa liczba miejsc pozostałych do wykorzystania – 145 (6%).

(akta kontroli str. 58,79, 344-349)

4. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) nie zakładano cmentarza, jak również nie rozszerzano granic cmentarzy funkcjonujących. Nie dokonano także zamknięcia cmentarza komunalnego.

Cmentarze komunalne znajdujące się na obszarze Bisztynka uwzględnione były w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przyjętym przez Radę Miejską w Bisztynku⁹ w dniu 12 kwietnia 2019 r. Zgodnie z tym planem na cmentarzu przy ul. Grodzkiej dopuszcza się możliwość lokalizacji kaplicy, domu pogrzebowego, kostnicy oraz zaplecza administracyjno-gospodarczego. Plan dla cmentarza przy ul. Wojska Polskiego nie uwzględniał możliwości lokalizacji domu pogrzebowego oraz kostnicy.

Jak wyjaśnił Burmistrz, z uwagi na brak odpowiedniego terenu, wybudowanie domu przedpogrzebowego, czy kostnicy na cmentarzu przy ul. Wojska Polskiego było niemożliwe. Również ewentualne poszerzenie, w tym celu cmentarza nie mogło być

⁸ Zawierającą między innymi opis elementów cmentarza, wykaz obiektów stanowiących podstawę wpisu do rejestru oraz dokumentację fotograficzną.

⁹ Uchwała nr VI/37/19 z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Bisztynki.

pod brane uwagę, ponieważ tereny bezpośrednio przyległe do cmentarza stanowią ulicę, stadion miejski oraz zabudowę mieszkaniową. Cmentarz przy ul. Grodzkiej również nie został wyposażony w/w obiekty. Plan zagospodarowania terenu opracowany na etapie projektowania cmentarza przewiduje budowę domu przedpogrzebowego, jednakże ta część założeń projektowych nie została zrealizowana, z uwagi na inne, bardziej priorytetowe, prace inwestycyjne.

(akta kontroli str. 45,74-126, 344-349)

5. Rada Miejska w Bisztyнку, na podstawie uchwały nr VIII/50/11 z dnia 28 października 2011 r., utworzyła Spółkę, która powstała z przekształcenia dotychczasowego samorządowego zakładu budżetowego – Zakładu Budżetowego Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Bisztyнку. W akcie notarialnym¹⁰ ustalono, że Gmina Bisztynek obejmuje w Spółce 100% udziałów, a przedmiotem jej działalności będą między innymi usługi pogrzebowe oraz pokrewne.

Zarządzeniem w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy komunalnych Gminy Bisztynek Burmistrz powierzył ZGK, na czas nieokreślony, utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi Gminy znajdującymi się na terenie miasta Bisztynek przy ul. Grodzkiej oraz Wojska Polskiego, a także cmentarza znajdującego się w miejscowości Sątopy. Spółka zobowiązana została m.in. do zapewnienia właściwych warunków sanitarnych i porządkowych oraz utrzymania czystości i porządku na terenie cmentarzy, pielęgnacji drzew i krzewów, usuwania wszelkich szkód, wywozu odpadów stałych z terenu cmentarzy i pokrywania kosztów z tego tytułu, utrzymania infrastruktury cmentarza we właściwym stanie technicznym i estetycznym wraz z wykonywaniem bieżących konserwacji i napraw, umieszczenia regulaminu cmentarza oraz nadzorowania jego przestrzegania, prowadzenia racjonalnej gospodarki miejscami grzebalnymi, wskazywania miejsc oraz uzgadniania terminów pogrzebów, prowadzenia spraw administracyjnych cmentarza (tj. prowadzenia oraz właściwego zabezpieczenia ksiąg i dokumentacji cmentarnej zgodnie z przepisami prawa) oraz pobierania opłat zgodnie z obowiązującym cennikiem za usługi cmentarne. W zarządzeniu tym określono również: obowiązek przedkładania, w terminie do 30 stycznia każdego roku, informacji o wysokości wpływów z pobranych opłat za usługi cmentarne oraz poniesionych kosztów na utrzymanie cmentarzy i ich zarządzanie (z podziałem na poszczególne cmentarze), zakaz powierzenia wykonywania zadań innemu podmiotowi lub innej osobie fizycznej, a także sytuacje w jakich Gmina może cofnąć powierzone zadania oraz prawo nadzorowania i kontrolowania prawidłowości podejmowanych czynności w ramach realizacji powierzonego zadania.

Zarządzenie Burmistrza w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy komunalnych Gminy Bisztynek nie było w badanym okresie aktualizowane, mimo że od 2017 r. zawierało nieaktualne dane w zakresie jednej z działek, na których jest zlokalizowany cmentarz w Sątopach. Dane te uległy zmianie w wyniku podziału działki, dokonanego w 2017 r.¹¹ W zarządzeniu tym zawarto też zapis dotyczący określania przez Burmistrza, w terminie do 30 stycznia każdego roku, zasad finansowania w zakresie przekazywania do Urzędu wpływów uzyskiwanych z tytułu usług cmentarnych przez ZGK. W przypadku roku 2012 określono, że wpływy z pobranych opłat za usługi cmentarne stanowią wynagrodzenie Spółki. Od 2013 r. nie wprowadzono postanowień regulujących ww. kwestię (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 1).

(akta kontroli str. 45, 52-57)

¹⁰ Repertorium A nr 5059/2011.

¹¹ Działka oznaczona w ewidencji gruntów pod numerem 63/17 uległa podziałowi w wyniku, którego wyodrębniono m.in. działkę o numerze 63/19 której część stanowi obszar cmentarza.

6. W okresie objętym kontrolą na każdym z cmentarzy funkcjonował odrębny regulamin korzystania z cmentarza komunalnego opracowany przez Spółkę. Regulaminy te nie zostały uchwalone przez Radę Miejską Bisztyńka, mimo że zawierały one normy ogólne, adresowane do mieszkańców, takie jak m.in. obowiązek segregacji śmieci, zakaz wprowadzania zwierząt, czy nakaz zachowania ciszy oraz szacunku należnego zmarłym. Stosownie natomiast do art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹² organem uprawnionym do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej był organ stanowiący gminy (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 2).

W regulaminach wskazano także informacje dotyczące podmiotu administrującego cmentarzem oraz godzin jego pracy, rodzajów grobów, załatwiania spraw formalno-organizacyjnych, zasad prowadzenia robót na cmentarzach oraz opłat pobieranych według cennika ustalonego na podstawie zarządzenia Burmistrza Bisztyńka.

(akta kontroli str. 62-73, 534-535, 538, 540-544)

7. Na podstawie upoważnienia udzielonego przez Radę Miejską w Bisztyńku¹³ wysokość stawek opłat za świadczenie usług cmentarnych określana była przez Burmistrza. Stawki ustalone zarządzeniem Burmistrza¹⁴ z dnia 28 marca 2014 r. w okresie objętym kontrolą były dwukrotnie zmieniane, tj. odpowiednio 27 lutego 2020 r. oraz 1 kwietnia 2021 r. Były jednakowe dla wszystkich cmentarzy, a opłaty dotyczyły m.in.:

- miejsca za grób ziemny (200 zł/ 230 zł/ 300 zł)¹⁵,
- miejsce na grób wielournowy (200 zł/ 230 zł/ 300 zł),
- rezerwacji na okres 20 lat miejsca grzebalnego (300 zł/ 350 zł/ 450 zł)¹⁶,
- zezwolenia na postawienie pomnika jednomiejscowego na grobie ziemnym lub grobowca (60 zł/ 80 zł/ 120 zł),
- wjazdu na teren cmentarza w dni robocze (50 zł/ 70 zł/ 100 zł),
- nadzoru nad ekshumacją w dni robocze (50 zł/ 70 zł/ 100 zł).

W kontrolowanym okresie dokonano zmiany praktyki pobierania opłat w zakresie „rezerwacji na okres 20 lat miejsca grzebalnego”. Zdaniem NIK zapisy te nie były precyzyjne i w konsekwencji Spółka w badanym okresie nie postępowała jednolicie w zakresie pobierania opłaty rezerwacyjnej. W okresie do 1 kwietnia 2021 r. (tj. dnia wejścia zarządzenia Burmistrza Nr 48/2021) wcześniejsze uiszczenie opłaty „miejsce grzebalne – rezerwacja na 20 lat” nie wymagało wniesienia opłaty „miejsce grzebalne (2,0 x 1,0)” w przypadku pochówku. Od 1 kwietnia 2021 r., w przypadku pochówku we wcześniej zarezerwowanym miejscu pobierano także opłatę za „miejsce za grób ziemny (2,0 x 1,0)”. Z treści zarządzenia 48/2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r. nie wynikało, że nastąpiła zmiana w sposobie pobierania ww. opłat (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 3).

W przypadku wydanych przez Burmistrza zarządzeń nr 24/2020 z dnia 27 lutego 2020 r. oraz 48/2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia cennika opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych w Bisztyńku i Sątopach nie składano

¹² Dz.U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

¹³ Uchwała Rady Miejskiej w Bisztyńku Nr XIV/85/12 z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi uprawnienia do ustalania cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności Gminy Bisztynek.

¹⁴ Zarządzenie nr 32/2014 Burmistrza Bisztyńka z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ustalenia cennika za usługi cmentarne na Cmentarzach Komunalnych w Bisztyńku i Sątopach zmienione zarządzeniem nr 24/2020 Burmistrza Bisztyńka z dnia 27 lutego 2020 r. oraz zarządzeniem nr 48/2021 Burmistrza Bisztyńka z dnia 1 kwietnia 2021 r.

¹⁵ Do 1 kwietnia 2021 r. opłata występująca w cenniku pod nazwą „miejsce grzebalne (2,0 x 1,0)”.

¹⁶ Do 1 kwietnia 2021 r. opłata występująca w cenniku pod nazwą „miejsce grzebalne – rezerwacja na 20 lat”.

wniosek o ich publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Jak wyjaśnił Burmistrz, zarządzenia zostały podane do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie internetowej BIP Urzędu Miejskiego w Bisztyнку oraz wywieszenie na tablicach ogłoszeń Urzędu i ZGK. Niewystępowanie o publikację w/w zarządzeń w Dzienniku Urzędowym Województwa wynikało z interpretacji obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. W ocenie Urzędu zarządzenia te nie stanowią aktu prawa miejscowego, bowiem w myśl art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

(akta kontroli str. 161-169, 210, 350-353)

8. Wprowadzenie w badanym okresie opłat przez Burmistrza było każdorazowo poprzedzone ich kalkulacją.

W 2020 r., pismem GMP.7003.5.2020 z dnia 10 lutego 2020 r., zlecono Spółce przeprowadzenie analizy opłat za usługi cmentarne i przedłożenie propozycji nowych stawek, które następnie zostały przyjęte zarządzeniem Burmistrza zgodnie z zaproponowanymi kwotami. W 2021 r. kalkulacja prognozowanych stawek została przeprowadzona przez pracownika ds. gospodarki nieruchomościami i lokalami, w oparciu o analizę informacji o wysokości wpływów z pobranych opłat za usługi cmentarne oraz poniesionych kosztów na utrzymanie cmentarzy składanych przez ZGK. Następnie otrzymane dane porównano do obowiązujących stawek w sąsiednich gminach, tj. w Reszlu, Lidzbarku Warmińskim, Biskupcu oraz Bartoszczach. Z przeprowadzonych kalkulacji sporządzono tabele zawierające zakresy usług cmentarnych z propozycjami opłat oraz wskazaniem opłat obowiązujących w sąsiednich gminach. W trzech przypadkach ustalone opłaty były niższe od wskazanych w kalkulacji. Opłata za „Miejsce za grób ziemny – rezerwacja na 20 lat” została ustalona na 450 zł, zaś w kalkulacji – przyjęto 500 zł, natomiast w przypadku opłaty „za dochowanie urny w istniejącym grobie (2,0m x 1,0m)” oraz „za dochowanie trumny lub szczątków ekshumowanych w istniejącym grobie” określono opłatę w wysokości 280 zł, a w kalkulacji kwotę 300 zł.

Jak wyjaśnił Burmistrz, ustalone w zarządzeniu nr 48/2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r. stawki opłat za usługi cmentarne są efektem analizy propozycji opłat opracowanej przez pracownika merytorycznego, przeprowadzonej przy współudziale kierownictwa Urzędu, administratora cmentarza oraz Przewodniczego Rady Miejskiej w Bisztyнку. Kwestię propozycji zmiany wysokości opłat za usługi cmentarne oraz koszty utrzymania cmentarzy omówiono również na wspólnym posiedzeniu komisji Rady Miejskiej w Bisztyнку w dniu 23 marca 2021 r., a ostateczne przyjęcie stawek w niższej kwocie wynikało ze zbyt dużego wzrostu tych opłat w stosunku do opłat dotychczasowych oraz w stosunku do opłat o podobnej kategorii w gminach sąsiednich.

Ponadto, w każdym roku pracownik ds. gospodarki nieruchomościami i lokalami, na podstawie informacji składanych przez ZGK o wysokości wpływów z pobranych opłat za usługi cmentarne oraz poniesionych kosztów na utrzymanie cmentarzy i ich zarządzanie, przeprowadzał analizę zmian przychodów i kosztów w stosunku do poprzednich okresów sprawozdawczych. Z przeprowadzanej analizy każdorazowo sporządzano zestawienia, na podstawie których Burmistrz określał zarządzeniem wysokość wynagrodzenia dla administratora cmentarzy, tj. ZGK za administrowanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi na dany rok. W kontrolowanym okresie wysokość wynagrodzenia określono na 20 tys. w 2019 r. zł, 22 tys. zł w 2020 r., 32 tys. zł w 2021 r. oraz w 2022 r.

(akta kontroli str. 170-208)

9. W zarządzeniu w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy komunalnych Gminy Bisztynek z 2011 r. określono, iż wpływ z pobranych opłat za usługi cmentarne w 2012 r. stanowią wynagrodzenie ZGK. W kolejnych latach, w tym w okresie objętym kontrolą, nie ustalano zasad i terminów rozliczania się zarządcy cmentarza z Gminą z tytułu pobieranych opłat cmentarnych oraz sposobu przekazywania pobranych opłat do budżetu gminy.

Dochody z opłat za korzystanie z cmentarza pobierane są w związku z korzystaniem z mienia komunalnego. Stanowiły one zatem dochody własne gminy z jej majątku, określone w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Pozostawienie ich do dyspozycji Spółki było zatem niezgodne z przywołanym przepisem. W konsekwencji, do budżetu Miasta Bisztynek nie wpłynęły dochody z tego tytułu w łącznej kwocie 141,3 tys. zł, w tym uzyskane przez Spółkę 26,1 tys. zł w 2019 r., 33,4 tys. zł – 2020 r., 56,4 tys. zł – 2021 r. oraz 25,4 tys. zł – do 30 czerwca 2022 r. (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 4).

W latach 2019-2022 (I półrocze) w budżecie gminy nie zaplanowano i nie uzyskano dochodów związanych z funkcjonowaniem cmentarza.

(akta kontroli str. 52-57, 161-208, 211)

10. W każdym roku w budżecie Gminy ujmowano, w rozdziale 71035 (cmentarze) § 4300 (zakup usług pozostałych), wydatki związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami. W 2019 r. zaplanowano wydatki w wysokości 20 tys. zł, w 2020 r. – 22 tys. zł, a w 2021 r. i 2022 – po 32 tys. zł. Ponadto w 2020 r. zaplanowano także wydatki inwestycyjne w kwocie 55 tys. zł na przebudowę alejki na jednym z cmentarzy.

Na utrzymanie i zarządzanie cmentarzami wydatkowano w 2019 r. – 21,5 tys. zł, w 2020 r. – 25,6 tys. zł, w 2021 r. – 33,1 tys. zł, a do 30 czerwca 2022 r. – 18 tys. zł, z czego w okresie objętym kontrolą 87 tys. zł wyniosło wynagrodzenie za utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi; 4,6 tys. zł – koszt naprawy oświetlenia na cmentarzu przy ul. Grodzkiej; 3 tys. zł – prace porządkowo-pielęgnacyjne na grobach i cmentarzach wojennych, a 1,2 tys. zł – zakup materiałów. W 2020 r. poniesiono też wydatki inwestycyjne w kwocie 44,6 tys. zł na wykonanie ciągu pieszego (z polbruku) wraz z barierką na cmentarzu komunalnym w Bisztyнку przy ul. Wojska Polskiego. Odbioru prac rozpoczętych 9 czerwca 2020 r.¹⁷ od wykonawcy robót dokonano 10 lipca 2020 r.

Przed wykonaniem robót budowlanych¹⁸ na cmentarzu przy ul. Wojska Polskiego w Bisztyнку, wpisanym do rejestru zabytków, nie uzyskano pozwolenia Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie, wymaganego art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁹ oraz nie zgłoszono organowi administracji architektoniczno-budowlanej (Staroście Powiatu Bartoszyckiego) zamiaru wykonania ww. robót, do czego zobowiązywał art. 29 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 5).

(akta kontroli str. 211-308)

¹⁷ Data przekazania terenu budowy wykonawcy robót.

^{18 18} Między innymi ułożenie nawierzchni z kostki brukowej wraz z korytowaniem oraz wykonaniem podbudowy z warstwą odsączającą, wykonanie schodów wejściowych oraz wymiana stalowej bramy.

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 840 (dalej: „Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”).

Według danych przekazywanych do Urzędu, ZGK w badanym okresie uzyskiwał ujemny wynik finansowany na działalności związanej z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych w wysokości 25,2 tys. zł – w 2019 r.; 44,2 tys. zł – 2020 r., 14,7 tys. zł – 2021 r.; 13,2 tys. zł – do 30 czerwca 2022 r.

Jak wyjaśnił Burmistrz, powierzając ZGK zadanie z zakresie administrowania i zarządzania cmentarzami nie określono sposobu pokrywania ewentualnych strat, bowiem z założenia, wzorem lat wcześniejszych, zadanie to winno być się bilansować. ZGK, będąc spółką z 100% udziałem gminy, powołaną między innymi w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, powstałą stratę pokrywał z kapitału rezerwowego Spółki. Wobec tych okoliczności, w ramach nadzoru sprowadzającego się do corocznej analizy przychodów i kosztów podjęte zostały decyzje o wprowadzeniu przez administratora cmentarza segregacji odpadów komunalnych oraz o zmianie opłat za usługi cmentarne, czego wyrazem było wydanie w roku 2021 i 2022 stosownych zarządzeń.

(akta kontroli str. 162-202, 344-349)

11. Zgodnie z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych²⁰ przedłużenie prawa do grobu na następne 20 lat wymaga wniesienia opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok. Brak tej opłaty powoduje, że grób może być ponownie użyty do chowania zwłok, za wyjątkiem m.in. grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby.

W latach objętych kontrolą Burmistrz nie określił zasad postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi. Łączna kwota nieuiszczonych opłat z tego tytułu w okresie objętym kontrolą wynosiła 18,3 tys. zł i dotyczyła 71 przypadków niewniesienia opłaty na następne 20 lat.

Jak wyjaśnił Burmistrz, Gmina nie określiła zasad postępowania z nieopłaconymi w terminie usługami cmentarnymi świadczonymi w ramach ustalonego cennika za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych w Bisztynku i Sałopach, w tym za wznowienie opłaty na dalsze 20 lat za wykorzystane miejsce grzebalne. Płatności z tego tytułu uiszczane są w większości przypadków w terminie. W przypadku braku opłaty za dalsze 20 lat wykorzystania miejsca grzebalnego, administrator cmentarza przekazuje stosowną informację osobiście lub telefonicznie osobom będącym tzw. „dysponentem grobu”. Ponadto od kilku lat przyjęta jest praktyka ustawiania na grobach tabliczek informacyjnych o konieczności wznowienia opłaty.

(akta kontroli str. 344-349)

12. W okresie objętym kontrolą Gmina nie pozyskiwała środków z funduszy UE na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji dotyczących cmentarzy.

(akta kontroli str. 211)

13. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie obowiązywały pisemne procedury dotyczące zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem, utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzem komunalnym.

Jak wyjaśnił Burmistrz, sprawowanie nadzoru i kontroli nad realizacją powierzonego Spółce zadania z zakresu utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi prowadzone było w sposób zadaniowy. Wszelkie kwestie omawiane były podczas spotkań Prezes ZGK z kierownictwem Urzędu. Corocznie spotkania takie odbywały się w związku przedkładaną przez ZGK informacją o wysokości dochodów i poniesionych kosztów. W ostatnich dwóch latach spotkania takie miały miejsce co najmniej dwukrotnie, bowiem prowadzono szczegółową analizę poszczególnych

²⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 1947 (dalej: „ustawa o cmentarzach”).

składników kosztów, w szczególności dotyczących wywozu odpadów i kosztów wynagrodzenia. Inne sprawy związane z zarządzaniem cmentarzami realizowane były na bieżąco, np. w drodze uzgodnień telefonicznych.

Na podstawie zarządzenia z 2011 r. ZGK przedkładało każdego roku informacje o wysokości wpływów z pobranych opłat za usługi cmentarne oraz poniesionych kosztów na utrzymanie cmentarzy i ich zarządzanie (z podziałem na poszczególne cmentarze), osiągniętych w roku poprzedzającym i przewidywanych w roku składania informacji. W okresie objętym kontrolą informacje:

- za poszczególne lata okresu 2018-2022 o wysokości wpływów z pobranych opłat za usługi cmentarne oraz poniesionych kosztach przedstawiano z podziałem na miejscowości, tj. Bisztynek i Sątopy, zamiast podziału na trzy powierzone cmentarze,
- za poszczególne lata okresu 2018-2022 nie obejmowały planowanych przychodów i kosztów przewidywanych w roku składania informacji²¹. W 2020 r. oraz 2021 r. Urząd wezwał ZGK do uzupełnienia sprawozdań, które następnie zostały uzupełnione, odpowiednio 24 lutego 2020 r. oraz 25 lutego 2021 r.,

Ponadto, informacja za 2018 r. została złożona 1 lutego 2019 r., tj. dwa dni po wymaganym terminie.

Jak wyjaśnił Burmistrz, przyjęcie w takiej formie informacji wynikało, między innymi ze stosunkowo niewielkiej ilości pochówków na cmentarzu przy ul. Grodzkiej oraz w Sątopach oraz z tej samej wysokości opłat na wszystkich cmentarzach, zatem nie miało to istotnego znaczenia mającego bezpośredni wpływ na finansową ocenę funkcjonowania cmentarzy gminnych oraz podejmowania działań mających na celu minimalizowanie ujemnego bilansu kosztów ich utrzymania. Z kolei powodem złożenia sprawozdania za 2018r. dwa dni po terminie być może spowodowane było przeoczeniem tego terminu przez ZGK.

(akta kontroli str. 3, 162-208, 344-349)

14. W okresie objętym kontrolą zarządzanie cmentarzami nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej (np. komisji rady gminy), ani audytu wewnętrznego. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) zagadnienia związane z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych nie były także przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 310-318)

15. W badanym okresie nie sformalizowano zasad w zakresie sprawowania nadzoru oraz kontroli nad realizacją zadań powierzonych w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych.

Jak wskazała pracownik ds. gospodarki nieruchomościami i lokalami, utrzymanie cmentarzy komunalnych Gminy Bisztynek i zarządzanie nimi jest monitorowane na bieżąco. Wszelkie uwagi co do funkcjonowania cmentarzy i sposobu zarządzania nimi przez ZGK przykazywane są ustnie na organizowanych w tym celu spotkaniach bądź telefonicznie. Między innymi, z uwagi na wysokie koszty wywozu nieczystości stałych uzgodniono: postawienie przez administratora cmentarzy boksów na odpady biodegradowalne, segregację odpadów, półkę na znicze.

W toku kontroli NIK dwa cmentarze²² poddano oględzinom, podczas których ustalono, że stan porządku i czystości jest na zadowalającym poziomie, lecz na terenie obu cmentarzy nie było domu przedpogrzebowego ani kostnicy²³, a ogrodzenie cmentarza przy ul. Wojska Polskiego wynosiło od 105 cm w najniższym punkcie do 150 cm

²¹ Zagadnienie ujęto w nieprawidłowości nr 3.

²² Cmentarz przy ul. Grodzkiej oraz Wojska Polskiego.

²³ Obowiązek wynikający z art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach.

w najwyższym punkcie oraz było uszkodzone na odcinku około 3 metrów (siatka ogrodzeniowa od strony boiska).

Sprawowany w badanym okresie nadzór nad realizacją przez Spółkę zleconego zadania w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych nie był w pełni skuteczny²⁴. W toku kontroli prowadzonej w Spółce ustalono bowiem m.in., że:

- dokumentacja cmentarzy komunalnych nie była prowadzona zgodnie z wymogami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów. W przypadku wszystkich (trzech) cmentarzy komunalnych nie prowadzono księgi grobów oraz alfabetycznego spisu osób pochowanych, a prowadzone ewidencje zmarłych pochowanych na cmentarzu nie zawierały między innymi takich danych, jak nazwisko rodowe, stan cywilny, imiona i nazwiska rodziców, rodzaj grobu, data rejestracji zgonu w rejestrze stanu cywilnego jak również nie posiadały daty wpisu,
- nie prowadzono książki obiektu budowlanego dla cmentarza przy ul. Wojska Polskiego oraz nie poddano kontroli okresowej (pięcioletniej), o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane dla trzech zarządzanych przez Spółkę cmentarzy.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wykorzystano z możliwości kontrolowania prawidłowości podejmowanych czynności w zakresie powierzonego prowadzenia, utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi, co przewidziano w zarządzeniu w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy komunalnych Gminy Bisztynek. Nadzór był realizowany m. in. poprzez coroczną analizę składanych informacji finansowych w zakresie z pobranych opłat oraz poniesionych kosztów, a także przeprowadzaną analizę opłat za usługi cmentarne oraz bieżący kontakt z ZGK.

(akta kontroli str. 127-130, 319-342)

16. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi oraz wnioski w zakresie utrzymania i funkcjonowania cmentarzy.

(akta kontroli str. 343)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zarządzenie Burmistrza w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy komunalnych Gminy Bisztynek nie było w badanym okresie aktualizowane, mimo że od 2017 r. zawierało nieaktualne dane w zakresie oznaczenia działki, na której zlokalizowany jest cmentarz w Sątopach²⁵. Ponadto, w latach 2013-2022 (I półrocze), wbrew § 4 ust. 2²⁶ załącznika ww. zarządzenia, nie wprowadzono do niego postanowień dotyczących zasad finansowania, w tym przekazywania do Urzędu wpływów uzyskiwanych przez ZGK z tytułu usług cmentarnych.

Jak wyjaśnił Burmistrz, zgodnie ze strukturą Urzędu Miejskiego w Bisztynku zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami realizowane są na dwóch stanowiskach, z podziałem na teren miasta i tzw. teren wiejski. Z uwagi na to, że cmentarz w Sątopach znajduje się na terenie wiejskim, zatem podział

²⁴ Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 6.

²⁵ Działka nr 63/17 wskazana w zarządzeniu uległa w 2017 r. podziałowi, w wyniku którego wyodrębniono działkę o numerze 63/19 której część stanowi obszar cmentarza.

²⁶ Określone w ust. 1 wynagrodzenie (tj. wpływy z pobranych opłat za usługi cmentarne oraz środki z budżetu Gminy) obowiązywać będzie w 2012 r. Ustalenie zasad finansowania w kolejnych latach następować będzie odrębnie, w terminie do 30 stycznia każdego roku.

geodezyjny działki oznaczonej nr 63/17, stanowiącej pierwotnie część cmentarza komunalnego, prowadzony był przez pracownika zajmującego się gospodarką nieruchomościami na terenie wiejskim. Brak w tym względzie przepływu informacji pomiędzy stanowiskami spowodował, iż nie dokonano stosowanych zmian w załączniku do zarządzenia.

Jak dodał, zamiarem organu wykonawczego gminy było, aby Spółka w całości realizowała zadanie własne gminy dotyczące utrzymania i zarządzania cmentarzami, a związane z tym koszty pokrywane były z wpływów z opłaty za usługi cmentarne oraz środków z budżetu gminy. W wyniku nieprecyzyjnego zapisu jest to ewidentny błąd redakcyjny, który powstał na etapie opracowania w/w załącznika i przypuszczalnie wynikał z ogromu prac związanych z tworzeniem Spółki i przekazywanymi zadaniami.

(akta kontroli str. 52-57, 344-349)

2. „Regulamin korzystania z cmentarza komunalnego”, opracowany przez Spółkę odrębnie dla każdego z cmentarzy, nie został uchwalony przez Radę Miejską Bisztyńka, mimo że zawierał normy prawne adresowane do ogółu mieszkańców, takie jak obowiązek segregacji śmieci, zakaz wprowadzania zwierząt, czy nakaz zachowania ciszy oraz szacunku należnego zmarłym. Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym organem uprawnionym do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej był organ stanowiący gminy.

Jak wyjaśnił Burmistrz, powierzając Spółce administrowanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi Gminy organ wykonawczy pozostawał w przekonaniu, iż opracowane przez Spółkę regulaminy korzystania z cmentarzy komunalnych są zgodne z prawem i tym samym nie zwrócono uwagi, że nie stanowiły one aktu wydanego w formie przewidzianej przepisami prawa. W świetle powyższego zostanie przygotowany projekt stosownej uchwały i przedłożony pod obrady Rady Miejskiej w Bisztyńku.

(akta kontroli str. 534-535, 538, 540-544)

3. W zarządzeniu Burmistrza Nr 48/2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia cennika za usługi cmentarne na Cmentarzach Komunalnych w Bisztyńku i Sątopach nie określono precyzyjnie kwestii pobierania opłaty „rezerwacja na okres 20 lat miejsca grzebalnego”, w wyniku czego postępowanie Spółki w kontrolowanym okresie nie było jednolite. Zapis zawarty w poprzednim zarządzeniu w sprawie ustalenia cennika za usługi cmentarne na Cmentarzach Komunalnych w Bisztyńku i Sątopach (obowiązywało do 31 marca 2021 r.) oraz zapis zawarty w zarządzeniu Burmistrza Nr 48/2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r. są do siebie zbliżone. W zarządzeniu poprzednim wyszczególniono bowiem między innymi opłaty „miejsce grzebalne (2,0 x 1,0)” oraz „miejsce grzebalne – rezerwacja na 20 lat”, zaś w obowiązującym od 1 kwietnia 2021 r. zarządzeniu Nr 48/2021 wyszczególniono opłaty „miejsce za grób ziemny (2,0 x 1,0)” oraz „miejsce za grób ziemny – rezerwacja na 20 lat”. Przy czym do 31 marca 2021 r. Spółka nie żądała, w przypadku wcześniejszego uiszczenia opłaty „miejsce grzebalne – rezerwacja na 20 lat”, wniesienia opłaty za „miejsce grzebalne (2,0 x 1,0)” w przypadku pochówku. Po 1 kwietnia 2021 r. natomiast, w przypadku pochówku we wcześniej zarezerwowanym miejscu pobierano także opłatę za „miejsce za grób ziemny (2,0 x 1,0)”. Z treści zarządzenia 48/2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r. nie wynika jednak, aby oprócz zmiany stawek nastąpiła również zmiana postanowień w zakresie pobierania ww. opłat.

Jak wyjaśnił Burmistrz, podczas prac związanych z opracowaniem zarządzeń kierownictwo Urzędu omówiło z ZGK (administratorem cmentarzy) wysokość

poszczególnych stawek oraz sposób ich naliczenia. W kwestii opłaty rezerwacyjnej dokonano zmiany sposobu jej pobierania. Aktualnie zapis „miejsce na grób ziemny – rezerwacja na 20 lat” stanowi podstawę do pobrania należności za „wcześniejsze zamówienie miejsca”, natomiast z chwilą wykorzystania zarezerwowanego miejsca, tj. dokonania pochówku administrator cmentarza winien pobrać opłatę, która uzależniona jest od tego, czy jest to miejsce na grób ziemny bądź miejsce na urnę, czy też miejsce z prawem do murowania grobowca. Jak dodał, w świetle powyższego, do dnia wejścia w życie zarządzenia Nr 48/2021 z dnia 1 kwietnia 2021r. uiszczenie opłaty tzw. rezerwacyjnej nie wymagało wniesienia opłaty za pochówek, tj. miejsce grzebalne.

(akta kontroli str. 167-168, 191-195, 350-353, 545-546)

4. W badanym okresie nie dochodzono od ZGK uzyskanych wpływów z tytułu opłat cmentarnych, mimo, że dochody z opłat za korzystanie z cmentarza pobierane były w związku z korzystaniem z mienia komunalnego, a więc stanowiły dochody własne gminy z jej majątku, określone w art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy o dochodach o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten stanowi, iż źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z opłat uiszczane na podstawie odrębnych przepisów oraz dochody z majątku gminy. Pozostawienie ich zatem do dyspozycji Spółki było niezgodne z przywołanym przepisem. W konsekwencji, do budżetu Miasta Bisztynka nie wpłynęły dochody z tego tytułu w łącznej kwocie 141,3 tys. zł z tytułu opłat cmentarnych, w tym uzyskane przez Spółkę w 2019 r. – 26,1 tys. zł, w 2020 r. – 33,4 tys. zł, w 2021 r. – 56,4 tys. zł oraz do 30 czerwca 2022 r. – 25,4 tys. zł.

Jak wyjaśnił Burmistrz, powierzając Spółce ze 100% udziałem Gminy administrowanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi, zamiarem organu wykonawczego gminy było, aby podmiot ten realizował w całości zadanie własne gminy, dotyczące utrzymania i zarządzania cmentarzami, a związane z tym koszty pokrywane były zgodnie z zapisem § 4 ust. 1 załącznika do zarządzenia w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy, tj. wpływów z opłaty za usługi cmentarne oraz środków z budżetu gminy. Z powyższych względów ZGK nie przekazywała wpływów z opłat za usługi cmentarne do Urzędu, jak i Urząd nie występował o ich przekazanie.

(akta kontroli str. 161-208, 211, 344-349)

5. W 2020 r. bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, wymaganego art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zrealizowano na cmentarzu komunalnym przy ul. Wojska Polskiego w Bisztyнку, wpisanym do rejestru zabytków pod nr A-1962, roboty budowlane polegające na wykonaniu ciągów pieszych za kwotę 44,6 tys. zł²⁷. Przepis ten stanowi, że pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru. Ponadto, organowi administracji architektoniczno-budowlanej (Staroście Powiatu Bartoszyckiego) nie zgłoszono zamiaru wykonania ww. robót budowlanych, do czego zobowiązywał art. 29 ust. 4 pkt 2²⁸ Prawa budowlanego. Zgodnie z tym przepisem roboty budowlane na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymagały dokonania zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej.

²⁷ Między innymi ułożenie nawierzchni z kostki brukowej wraz z korytowaniem oraz wykonaniem podbudowy z warstwą odsączającą, wykonanie schodów wejściowych oraz wymiana stalowej bramy.

²⁸ Przepis został uchylony z dniem 19 września 2020 r. Obecnie reguluje art. 29 ust. 7 pkt 2 Prawa Budowlanego.

W sprawie tej Burmistrz wyjaśnił, że w ramach zadania powstał nowy odcinek alejki (ciąg pieszcy) z kostki brukowej, z zejściem do bramy bocznej od ul. Wojska Polskiego i pochwyty (barierką) dla osób starszych oraz niepełnosprawnych. Wszystkie te prace wykonano na liczne prośby mieszkańców, którzy w okresie wiosennym, jak i jesiennym mieli poważne problemy z dotarciem do grobów. Wykonanie tych prac pozwoliło na poprawę komfortu i bezpieczeństwa osobom odwiedzającym groby bliskich i tym samym spełniono wymogi określone w § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków. Działania zostały podjęte w dobrej wierze w sensie podmiotowym o jakim stanowi art. 7 k.c., pozostając w przeświadczeniu, że w tej części cmentarza z nowymi grobami wykonanie alejek bez uzgodnień jest możliwe, traktując jednocześnie w/w prace jako doraźne i tymczasowe.

Jak dodał Zastępca Burmistrza, nie zmienia to faktu, że faktycznie wymaganego zgłoszenia właściwemu organowi, tj. Staroście Powiatu Bartoszyckiego, nie złożono.

NIK nie kwestionuje potrzeby wykonania tych prac. Zwraca jednak uwagę, że obowiązkiem inwestora, w tym przypadku Miasta Bisztynek, było ich zrealizowanie zgodnie z wymogami prawa.

(akta kontroli str. 270-305, 353-533, 536-537, 539)

6. Nadzór nad realizacją przez Spółkę powierzonych jej zdań dotyczących prowadzenia, utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi nie był w badanym okresie w pełni skuteczny. Polegał on głównie na analizie opłat za usługi cmentarne oraz bieżącym kontakcie z ZGK. Nie korzystano natomiast, z określonego m.in. w zarządzeniu Burmistrza w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy, prawa kontrolowania prawidłowości podejmowanych czynności w zakresie powierzonego prowadzenia, utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi. Tymczasem przeprowadzona w Spółce kontrola NIK wykazała m.in., że nie realizowała ona w sposób należyty obowiązków dotyczących prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz obowiązków wynikających z przepisów Prawa budowlanego, m.in. w zakresie przeglądów okresowych (pięcioletnich) cmentarzy.

Jak wyjaśnił Burmistrz, w okresie objętym kontrolą nie identyfikowano ryzyk związanych z nadzorem nad utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi. ZGK nie sygnalizował problemów związanych z administrowaniem cmentarzami. Bieżące problemy omawiano i rozwiązywano bezpośrednio przy użyciu własnych sił i środków.

(akta kontroli str. 309, 344-349)

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zaktualizowanie zarządzenia w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy komunalnych Gminy Bisztynek, w tym określenia w nim kwestii zasad sposobu rozliczania dochodów gminy z tytułu opłat za korzystanie z cmentarza, stosownie do wymogu 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

2. Podjęcie działań w celu dostosowania regulaminów korzystania z cmentarzy komunalnych do wymogów określonych w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.
3. Realizowanie robót budowlanych na cmentarzach wpisanych do rejestru zabytków zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawie Prawo budowlane.
4. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją przez Spółkę zleconych jej zadań dotyczących zarządzania, prowadzenia i utrzymania cmentarzy komunalnych.
5. Rozważenie podjęcia działań zmierzających do uszczegółowienia zapisu dotyczącego opłat „miejsce grzebalne – rezerwacja na 20 lat” oraz „miejsce grzebalne (2,0 x 1,0)”, tak by nie budziły wątpliwości w ich interpretacji.

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, 27 grudnia 2022 r.

Kontroler
Marcin Wójcik
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis