



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.005.03.2016
P/16/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Maciej Kowalski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98638 z dnia 1.02.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Szydłowo, Jaraczewo 2, 64-930 Szydłowo, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Chrobak, Wójt Gminy. (dowód: akta kontroli str. 4-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Organy Gminy zarządzały², na ogół prawidłowo, tylko ośmioma cmentarzami komunalnymi zlokalizowanymi na terenie gminy Szydłowo, na których odbywały się pochówki. Wobec 13 starych zabytkowych cmentarzy komunalnych, na których nie odbywały się już pochówki, działania Urzędu ograniczały się jedynie do ich doglądania i instruowania mieszkańców o fakcie ich istnienia i o obowiązku ich ochrony.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niesporządzenia Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami oraz niezaplanowania działań Urzędu i środków finansowych na opiekę nad 13 starymi, zabytkowymi cmentarzami, położonymi na terenie gminy Szydłowo,
- braku rozeznania o rzeczywistej liczbie starych, zabytkowych cmentarzy komunalnych, na których nie dokonuje się już pochówków,
- zamontowania ogrodzenia cmentarza w Leżenicy niespełniającego wymagań rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków³ oraz niedostosowania wejścia na teren cmentarza w Zawadzie do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- pobierania opłat cmentarnych z tytułu dopłat do grobu ziemnego bez upoważnienia Rady Gminy w uchwale w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego,
- zaniechania działań wobec dłużników zalegających z opłatami cmentarnymi.

Ponadto NIK wskazuje na niepodjęcie działań w celu ewentualnego zamknięcia 13 starych cmentarzy komunalnych, ustalonych w przepisach art. 1 ust. 4 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁴.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² lata 2014-2015.

³ Dz. U. z 2008 Nr 48, poz. 284, dalej rozporządzenie z 7 marca 2008 r.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 2126.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania z zakresu funkcjonowania cmentarzy komunalnych, wg regulaminu organizacyjnego Urzędu, zostały przypisane do realizacji przez:

1) samodzielne stanowisko ds. ewidencji działalności gospodarczej, gospodarki mieszkaniowej i świetlic wiejskich (w okresie do 30 kwietnia 2015 r.)⁵,

2) Referat Gospodarki Komunalnej w okresie od 1 maja 2015 r.⁶

Zadania te, w latach 2014 – 2015 zgodnie z zakresami czynności, były powierzone jednemu pracownikowi, zajmującemu stanowisko inspektora ds. ewidencji działalności gospodarczej, gospodarki mieszkaniowej, świetlic wiejskich (dalej Inspektor).

Według zakresów czynności, Inspektorowi powierzono załatwianie spraw wynikających z ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a także upoważniono go do wystawiania faktur VAT dotyczących opłat cmentarnych.

(dowód: akta kontroli str. 10-17,37)

Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej oświadczył, że w ramach swoich obowiązków służbowych jeden raz w miesiącu dokonuje wizji lokalnych na czynnych cmentarzach, sprawdzając estetykę, wywóz nieczystości i informacje dla mieszkańców wywieszane na terenie cmentarzy. W okresie od maja do listopada kieruje pracowników na cmentarze w celu wykaszania terenów zielonych, wycinania drobnych krzewów, remontu ogrodzeń i naprawy alejek. Przez cały rok jest w kontakcie z sołtysami poszczególnych miejscowości, a przed dniem Wszystkich Świętych organizuje i zabezpiecza parkingi dla pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 26-28)

1.2. Na terenie Gminy znajduje się osiem⁷ cmentarzy komunalnych, na których dokonywane są pochówki oraz 13⁸ cmentarzy komunalnych, na których od wielu lat nie odbywają się pochówki zmarłych. Zarządcą tych cmentarzy był Urząd.

Kontrolą objęto 14 cmentarzy, w tym wszystkie cmentarze, na których odbywają się pochówki.

Wszystkie cmentarze były utworzone w XIX w. i decyzjami Wojewody Piłskiego zostały skomunalizowane. Według zapisów w ewidencji gruntów i budynków ich właścicielem jest Gmina Szydłowo.

Cmentarze komunalne prowadzone były tylko dla Gminy Szydłowo.

(dowód: akta kontroli str. 39,126-134, 173)

1.3. W Urzędzie nie prowadzono szczegółowej analizy dotyczącej stopnia wykorzystania terenu cmentarzy komunalnych, gdyż jak wyjaśnił Inspektor, w większości cmentarze zagospodarowane są w około 50 %, a liczba wolnych miejsc powinna wystarczyć na wiele lat.

(dowód: akta kontroli str. 39)

⁵ Zarządzenie nr 1/2014 Wójta z 2 stycznia 2014 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu.

⁶ Zarządzenia Wójta nr 25/2015 z 31.03.2015r. i 82/2015 z 1.09.2015 r. w sprawie. regulaminu organizacyjnego Urzędu.

⁷ w miejscowościach: Szydłowo, Skrzatusz, Zawada, Dobrzyca, Róża Wielka, Leżenica, Nowy Dwór i Krępsko.

⁸ w miejscowościach: Cyk, Dobrzyca, Gądek, Kotuń, Kłęśnik, Krępsko, Zawada, Jaraczewo, Zabrodzie i po dwa w Skrzatuszu i Tamowie.

1.4. W okresie objętym kontrolą nie nastąpiło rozszerzenie granic cmentarzy, ani nie podjęto działań w tym celu. Tereny cmentarzy nie były objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 28, 37, 39, 40, 158)

1.5. Regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych został przyjęty uchwałą Rady Gminy z 28 sierpnia 2009 r. Zawierał on m.in. dane o obsłudze administracyjnej cmentarza oraz zapisy o: sposobie organizacji uroczystości pogrzebowych, pobieraniu opłat cmentarnych, gospodarowaniu miejscami grzebalnymi, prowadzeniu ewidencji i dokumentacji cmentarnej oraz przepisy porządkowe obowiązujące na cmentarzu.

(dowód: akta kontroli str. 20-24)

W latach 2014 – 2015, Gmina nie finansowała kosztów pochówków osób zmarłych.

(dowód: akta kontroli str. 29, 51)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że do dnia rozpoczęcia kontroli⁹ Urząd nie posiadał informacji, co do liczby cmentarzy, stanowiących mienie komunalne, na których nie dokonuje się już pochówków. Dopiero w trakcie kontroli NIK ustalono, że mienie gminy Szydłowo stanowi 21 cmentarzy komunalnych.

Z przedłożonej dla kontroli NIK dokumentacji dotyczącej cmentarzy komunalnych wynikało, że Gmina Szydłowo była właścicielem ośmiu cmentarzy, na których dokonuje się pochówków i sześciu, na których pochówki już nie odbywały się. Z informacji uzyskanych od Państwowej Inspekcji Sanitarnej wynikało, że na terenie Gminy Szydłowo znajduje się tylko siedem cmentarzy komunalnych, a z informacji od Kierownika Delegatury Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu Delegatura w Pile, że Gmina ma siedem nieczynnych cmentarzy komunalnych. W Gminnym Programie Opieki nad Zabytkami na lata 2009-2013 wymienione zostały natomiast 34 cmentarze, bez określenia ich właściciela.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dochody Gminy związane z pobieraniem opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych planowane były corocznie na etapie tworzenia projektu budżetu na kolejny rok kalendarzowy.

Skarbnik Gminy wyjaśnił, że podstawą szacowania dochodów jest analiza wpływów w roku poprzedzającym rok budżetowy i na tym poziomie ustala się wysokość dochodów na rok przyszły. Planowanie wydatków bieżących związanych z utrzymaniem cmentarzy komunalnych, na których dokonywane są pochówki koordynuje stanowisko Inspektora, poprzez bieżącą analizę potrzeb związanych z prowadzeniem cmentarzy, wycenę tych potrzeb i zgłaszanie ich na etapie projektowania budżetu kolejnego roku. Przy planowaniu wydatków brany jest również pod uwagę obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa na poszczególnych cmentarzach (wycinka drzew, poprawa stanu ogrodzenia, alejek cmentarnych). Wydatki inwestycyjne planowane są przy uwzględnieniu aktualnego stanu cmentarzy komunalnych oraz potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców poszczególnych sołectw, na których znajdują się cmentarze.

Nie planowano wydatków związanych z utrzymaniem cmentarzy, na których nie są dokonywane pochówki.

⁹ 2 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 48,54-85,124)

Na 2014 r. zaplanowano dochody i wydatki związane z cmentarzami w wysokości odpowiednio 10.000 zł i 65.000 zł, z tego wydatki inwestycyjne 50.000 zł (wykonanie ogrodzenia cmentarza w Leżeniczy 25.000 zł i wykonanie parkingu przy cmentarzu w Róży Wielkiej 25.000 zł).

Na 2015 r. zaplanowano dochody i wydatki związane z cmentarzami odpowiednio w kwocie 15.000 zł i 68.000 zł, z tego wydatki inwestycyjne 50.000 zł (utwardzenie placu przy cmentarzu w Róży Wielkiej).

(dowód: akta kontroli str. 54-85)

2.2. Stawki i zakres opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych ustalone zostały uchwałą Rady Gminy z dnia 28 sierpnia 2009 r. Rada Gminy. Opłaty dotyczyły udostępnienia: miejsc grzebalnych i rezerwacji tych miejsc na okres 10 lat, kaplicy, dozoru nad pochówkiem, czynności administracyjnych i zgody na wjazd na teren cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 18-19)

2.3. Ustalenie wysokości stawek opłat za usługi cmentarne, według wyjaśnienia Wójta, poprzedzone było rozeznaniem stawek stosowanych w sąsiednich gminach. Zmiany stawek analizowane są przynajmniej raz na dwa lata, jednakże opinia Rady Gminy jest taka, aby stawki obniżać, a nie podwyższać. Na chwilę obecną nie ma sprecyzowanych zasad regulacji stawek opłat za usługi cmentarne.

(dowód: akta kontroli str. 162)

2.4. Gmina z opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych uzyskała dochody budżetowe wynoszące 11.646,30 zł w 2014 r. (0,04% zrealizowanego budżetu po stronie dochodów) i 13.652,00 zł w 2015 r. (ok. 0,05% wykonanych dochodów). Wydatki budżetowe na utrzymanie cmentarzy wyniosły odpowiednio 32.055,01 zł i 14.128,60 zł.

(dowód: akta kontroli str. 49,86,98-123)

2.5. Według zapisów regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych, w przypadku nie wniesienia opłaty cmentarnej na następne 20 lat, grób kwalifikuje się do likwidacji, którą poprzedza wcześniejsza informacja na grobie i tablicy informacyjnej (minimum na sześć miesięcy przed planowaną likwidacją grobu). Inspektor wyjaśnił, że nie dokonywano likwidacji miejsc nieopłaconych z uwagi na dużą liczbę wolnych miejsc na cmentarzach.

(dowód: akta kontroli str. 18,19,40)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Urząd do dnia kontroli NIK nie podejmował działań w celu wyegzekwowania należności z tytułu opłat cmentarnych¹⁰ na łączną kwotę 324 zł pomimo, że termin ich zapłaty upłynął w przedziale czasu od 518 do 624 dni.¹¹ Należności te zostały uregulowane w wyniku działań podjętych przez Urząd w związku z ustaleniami kontroli NIK.

¹⁰ Kontrolą NIK objęto faktury wystawione w latach 2014 – 2015, odpowiednio 94 i 118 faktur VAT dotyczących opłat cmentarnych na łączne kwoty brutto odpowiednio 12.852 zł i 14.634 zł.

¹¹ nr 32/2014 z 10.06.2014, nr 64/2014 z 15.09.2014 i 65/2014 z 16.09.2014

Ponadto, Urząd przez okres pięciu miesięcy nie podejmował działań w celu wyegzekwowania należności za dozór nad pochówkiem w kwocie 108 zł¹².

Z wyjaśnień Wójta wynika, że przyczyną nieegzekwowania opłat był brak weryfikacji dokonania płatności, przez pracownika wystawiającego faktury.

(dowód: akta kontroli str. 87-97, 167-168)

2. Gmina pobierała opłaty z tytułu dopłat do grobu ziemnego w wysokości 50 zł netto, których Rada Gminy nie ustaliła w uchwale w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego. Należności Gminy z tytułu tych opłat wynosiły za lata 2014-2015 ogółem 1.450 zł netto.

Z wyjaśnień Wójta i Inspektora wynika, iż pobieranie ww. dopłat było wynikiem sposobu interpretacji zapisów uchwały przez Inspektora.

Gmina nie była uprawniona do pobierania tego rodzaju opłat. W przypadku, gdyby uprawniony w myśl art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej¹³ do ustalania tego typu opłat, organ stanowiący gminy zdecydował aby opłata za grób ziemny była zwiększona o 50 zł, to zamiar taki powinien znaleźć swoje wyraźne odzwierciedlenie we właściwej uchwale.

(dowód: akta kontroli str. 91-97, 125, 162, 173)

3. Wykonywanie zadań dotyczących zarządzania cmentarzami

Opis stanu faktycznego

3.1. Zadania zarządcy cmentarzy komunalnych realizowane były w Urzędzie. Pracownicy Referatu Gospodarki Komunalnej zajmowali się sprawami doprowadzenia wody, wycinania krzewów i wykaszania traw oraz naprawami i malowaniem ogrodzeń. Sprawami utrzymania czystości na cmentarzach zajmowała się firma zewnętrzna, wyłoniona w drodze przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 28)

3.2. Urząd wywiązywał się z obowiązków w zakresie prowadzenia dokumentacji, cmentarnej, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów¹⁴. Kontrola dokumentacji dotyczącej wszystkich zmarłych w latach 2014 i 2015 (odpowiednio 31 i 44) wykazała, że prowadzone w systemie informatycznym księgi cmentarne spełniały wymogi przedmiotowego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 42-47)

3.3. Ewidencja księgową prowadzoną w Gminie Szydłowo pozwalała na ustalenie wysokości wpływów uzyskanych z tytułu opłat cmentarnych, stanowiących jej dochód. Wpływy z tytułu opłat cmentarnych księgowane były w rozdziale 71035 Cmentarze § 0830 Wpływy z usług, łącznie dla wszystkich cmentarzy komunalnych.

Ewidencja księgową umożliwia także wyodrębnienie wydatków związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi. Wydatki te księgowane były w rozdziale 71035 Cmentarze, w odpowiednich paragrafach klasyfikacji budżetowej wydatków, łącznie dla wszystkich cmentarzy.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 98-123)

¹² Faktura nr 7/2014 z 22.01.2014 r.

¹³ Dz. U. Z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm.

3.4. Rada Gminy nie podejmowała uchwał w sprawie zamknięcia cmentarzy, na których od wielu lat nie były dokonywane pochówki. Również Urząd nie podejmował żadnych działań zmierzających do zamknięcia tych cmentarzy.

(dowód: akta kontroli str. 163, 173)

3.5. W Gminnym Programie Opieki nad Zabytkami Gminy Szydłowo obowiązującym na lata 2009 – 2013, przyjętym uchwałą Rady Gminy Szydłowo z dnia 10 lutego 2009 r., wskazano szereg działań mających na celu poprawę stanu zachowania gminnego środowiska kulturowego, w tym m.in. cmentarzy komunalnych. Spodziewanym efektem, poza poprawą stanu środowiska kulturowego, miało też być stworzenie atrakcyjnego produktu turystycznego przy wykorzystaniu dóbr kultury, rozwój przedsiębiorczości oraz uwrażliwienie mieszkańców Gminy na potrzeby związane z utrzymaniem i ochroną środowiska kulturowego. Na cmentarzach, na których nie dokonywano pochówków, nie realizowano żadnych inwestycji oraz nie poniesiono żadnych nakładów. Jedynie w 2008 r. poniesiono wydatki w wysokości 3.500 zł na opracowanie „Gminnego Planu Ochrony Zabytków 2009-2013” oraz zaplanowano w budżecie na rok 2016 kwotę 5000 zł na opracowanie „Gminnego Planu Ochrony Zabytków” na cztery kolejne lata.

(dowód: akta kontroli str. 124, 145)

3.6. Oględziny siedmiu cmentarzy¹⁵, na których odbywają się pochówki i trzech cmentarzy¹⁶, na których nie odbywają się już pochówki wykazały, że:

- 1) na terenie żadnego z cmentarzy nie było domu przedpogrzebowego, ani kostnicy;
- 2) cmentarze, na których odbywają się pochówki znajdowały się na terenie ogrodzonym. Ogrodzenie zostało wykonane z trwałego materiału. Wysokość tych ogrodzeń wynosiła od 1,10m, do 1,95m. W Szydłowie teren cmentarza komunalnego i parafialnego posiadał wspólne ogrodzenie, bez rozgraniczenia cmentarza na część komunalną i parafialną. Wszystkie cmentarze, na których nie odbywają się już pochówki, nie były ogrodzone;
- 3) miejsca postojowe, dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych na cmentarzach, na których dokonywane są pochówki, posiadały nawierzchnię utwardzoną. Drogi, ciągi piesze i pieszo-jezdne dostosowane były do potrzeb osób niepełnosprawnych, za wyjątkiem wejścia na teren cmentarza w Zawadzie. Na cmentarzach w Róży Wielkiej, Dobrzycy i Krępsku, w częściach na których nie odbywają się pochówki, znajdowały się resztki poniszczonych, starych grobów i nagrobków, porośnięte trawą. Na terenie cmentarza w Nowym Dworze znajdował się uszkodzony murowany ołtarz z podestem;
- 4) tereny cmentarzy, na których nie odbywają się już pochówki, były zarośnięte drzewami i krzakami, które uniemożliwiały w znacznym stopniu poruszanie się po ich terenie. Można było do nich dojechać po drogach polnych (Zabrodzie i Zawada) lub po drodze utwardzonej (Krępsko). Przy cmentarzach tych brak było miejsc postojowych;
- 5) na terenie cmentarzy, na których dokonywane są pochówki, nie leżały połamane elementy drzewostanu, a miejsca grzebalne, drogi i ciągi piesze nie były uszkodzone przez korzenie drzew¹⁷;
- 6) na cmentarzach, na których nie odbywają się już pochówki leżały połamane elementy drzewostanu, a miejsca grzebalne były uszkodzone przez korzenie drzew.

¹⁵ W miejscowościach: Szydłowo, Zawada, Krępsko, Dobrzyca, Nowy Dwór, Leżenica i Róża Wielka.

¹⁶ W miejscowościach: Zawada, Zabrodzie, Krępsko.

¹⁷ za wyjątkiem jednego wieloletniego nagrobka na cmentarzu w Zawadzie.

Z uwagi na silny rozwój roślinności na terenie tych cmentarzy (drzewa, krzewy) trudno było rozróżnić drogi i ciągi piesze od miejsc grzebalnych;

7) tylko cmentarze, na których dokonywane są pochówki, wyposażone były w kontenery na odpady. Część śmieci z terenu cmentarza w Krępku była porzucana poza jego ogrodzeniem. Na jednym z fragmentów terenu cmentarza w Zawadzie, na którym nie odbywają się już pochówki znajdowały się śmieci;

8) zarówno tereny cmentarzy jak i tereny przyległe do nich, nie były wyposażone w system monitoringu, ani w inne środki ochrony zapobiegające kradzieży i niszczeniu mienia.

(dowód: akta kontroli str. 146)

3.7. Z informacji uzyskanych w toku kontroli NIK od Kierownika Delegatury Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu Delegatura w Pile wynika, że najlepszym sposobem ochrony zabytków – cmentarzy, na których nie dokonuje się już pochówków, z uwagi na ograniczone środki finansowe, jest zachowanie ich układu przestrzennego – pozostawienie terenu bez wycinania drzew i krzewów. Dobrze byłoby jednak oznaczyć miejsca, w których znajdują się cmentarze nieczynne (np. poprzez tablice informacyjne).

(dowód: akta kontroli str. 140-142, 175-176)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z przepisami § 5 rozporządzenia z 7 marca 2008 r., wysokość ogrodzenia terenu cmentarza nie powinna być niższa niż 1,5 m. Ogrodzenia pięciu cmentarzy komunalnych nie spełniały tych wymogów, bowiem wysokość ogrodzenia cmentarza w Szydłowie wynosiła 1,10m, w Zawadzie- 1,25m, w Dobrzycy- 1,25m, w Nowym Dworze- 1,30m, w Leżenicy - 1,45-1,50m.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że ogrodzenie w Leżenicy, wybudowane w 2014 r., zostało niewłaściwie zamontowane przez pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej działających pod nadzorem niepracującego już w Urzędzie kierownika Referatu. Po niewielkiej regulacji ogrodzenie to będzie spełniało obecne standardy. Ogrodzenia pozostałych cmentarzy wykonane zostały dziesiątki lat temu (lata 70 i 80) i w miarę posiadanych środków finansowych będą one dostosowywane, do obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 146, 162-163)

2. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie. Cmentarze, na których od wielu lat nie były dokonywane pochówki nie były ogrodzone. Wójt wyjaśnił, że nieogrodzenie cmentarzy nieczynnych spowodowane było prawdopodobnie brakiem ich użytkowania od niepamiętnych czasów.

(dowód: akta kontroli str. 146, 163)

3. Zgodnie z przepisami § 9 ust. 3 rozporządzenia z 7 marca 2008 r. drogi, ciągi piesze i pieszo-jezdne powinny być dostosowane do obciążenia i natężenia ruchu zależnego od potrzeb i uwarunkowań lokalnych, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych. Wejście na teren cmentarza w Zawadzie możliwe było jedynie po pokonaniu trzech stopni. Wójt wyjaśnił, że ze względu na ukształtowanie terenu cmentarza w Zawadzie, schody na ten cmentarz są niezbędne – istnieją one od dziesiątek lat. Aby dostosować wejście na cmentarz dla osób niepełnosprawnych należy przebudować wejście istniejące wraz z ogrodzeniem. W najbliższym czasie

Gmina rozważy wymianę ogrodzenia tego cmentarza na nowe wraz z przebudową wejścia tak, aby mogły z niego korzystać osoby niepełnosprawne.

(dowód: akta kontroli str. 146, 163)

4. W wyniku oględzin, NIK stwierdziła brak opieki nad starymi zabytkowymi cmentarzami, na których nie są już dokonywane pochówki¹⁸. Wójt wyjaśnił, że z przekazów mieszkańców przebywających w ich otoczeniu wynika, że od bardzo dawna nikt nie interesował się tymi miejscami, nikt nie przyjeżdżał na groby znajdujące się na tym terenie oraz nie zauważano jakichkolwiek śladów zainteresowania osób z zewnątrz (choćby w okresie święta zmarłych, nikt też nie zapalał świeczek na pozostawionych grobach). Jednakże cmentarze te są pod opieką tut. Urzędu poprzez ich dogładanie i instruowanie miejscowej ludności o fakcie istnienia i o obowiązku ochrony.

(dowód: akta kontroli str. 146, 164)

5. Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wójt sporządza na okres 4 lat gminny program opieki nad zabytkami. Rada Gminy przyjęła taki program na lata 2009 – 2013, a na kolejne cztery lata, taki program nie został uchwalony. Wójt wyjaśnił, że pracownik, któremu przypisano w zakresie czynności zagadnienia dotyczące tego tematu nie potrafi odpowiedzieć dlaczego, w okresie po 2013 roku, nie przygotował procedury aktualizacji tego programu.

(dowód: akta kontroli str. 145, 170)

6. Zgodnie z art. 87 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wójt sporządza, co 2 lata, sprawozdanie z realizacji gminnego programu opieki nad zabytkami, które przedstawia się radzie gminy. Wójt nie sporządzał takiego sprawozdania i nie monitorował realizacji tego programu.

Wójt wyjaśnił, że pracownik, któremu przypisano w zakresie czynności zagadnienia dotyczące tego tematu nie potrafi stwierdzić jednoznacznie dlaczego nie dokonywał tych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 145, 170)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niepodejmowanie działań, o których mowa w art. 1 ust. 4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w celu zamknięcia 13 starych cmentarzy komunalnych.

4. Wykonywanie nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego

Opis stanu
faktycznego

4.1. W Urzędzie w żadnym dokumencie nie zostały ustalone procedury dla zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem, utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi¹⁹. Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że jego nadzór nad stanowiskiem Inspektora, jak również nad całym referatem polega na spotykaniu się raz w tygodniu na odprawie, na której omawiane są działania z poprzedniego tygodnia, jak również ustalany jest plan pracy na następny tydzień.

(dowód: akta kontroli str. 26,41)

¹⁸ Obowiązek taki został nałożony ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014, poz. 1446 ze zm.).

¹⁹ Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Szydłowo, Regulamin Pracy Urzędu, Zakres czynności Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej.

4.2. Zarządzanie cmentarzami komunalnymi nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej prowadzonej w Urzędzie, jak również audytu wewnętrznego i żadnej komisji Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 49)

4.3. W latach 2010 – 2015 Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny przeprowadził kontrole stanu sanitarno-porządkowego i technicznego wszystkich czynnych cmentarzy: w 2010 r. trzech, a w 2013 r. pozostałych pięciu. Nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących wydaniem zaleceń pokontrolnych. Zagadnienia związane z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych nie były przedmiotem innych kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 25,30-36,38,139)

4.4. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zarządzania, utrzymania i prowadzenia cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 38)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości, opisane w punktach 2 i 3 wystąpienia, wskazują na nie w pełni skuteczny nadzór nad sprawami związanymi z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych (zaniechanie działań w celu wyegzekwowania opłat cmentarnych, pobieranie bez upoważnienia zawartego w uchwale Rady Gminy Szydłowo opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych, brak wiedzy o liczbie cmentarzy komunalnych, znajdujących się na terenie Gminy, zbyt niskie ogrodzenia pięciu cmentarzy, niedostosowanie wejścia na teren cmentarza w Zawadzie do potrzeb osób niepełnosprawnych).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

- 1) bezzwłoczne podejmowanie działań w celu egzekwowania należnych opłat cmentarnych,
- 2) pobieranie wyłącznie opłat cmentarnych ustalonych przez Radę Gminy,
- 3) dostosowanie ogrodzeń pięciu cmentarzy do wymaganej wysokości oraz wejścia na teren cmentarza w Zawadzie do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- 4) sporządzenie Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami oraz opracowywanie i przedkładanie właściwemu organowi sprawozdań z realizacji tego programu,
- 5) uporządkowanie terenu wokół cmentarzy w Krępsku i Zawadzie,
- 6) rozważenie działań organizacyjnych mających na celu zamknięcie starych, zabytkowych cmentarzy komunalnych, na których nie odbywają się pochówki oraz oznaczenie miejsc ich usytuowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Poznań, dnia kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

.....
Maciej Kowalski
specjalista kontroli państwowej

.....
z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor