



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.003.04.2022

Pan
Andrzej Bezdziecki
Wójt Gminy Kalinowo
ul. Mazurska 11
19-314 Kalinowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Kalinowie, ul. Mazurska 11, 19-314 Kalinowo (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Bezdziecki – Wójt Gminy Kalinowo od 6 stycznia 2008 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. 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
Kontrolerzy	Wojciech Dąbrowski specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/100/2022 z 16 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W badanym okresie Gmina Kalinowo na ogół prawidłowo wykonywała zadania związane z utrzymaniem oraz zarządzaniem cmentarzami komunalnymi. Stworzono odpowiednie warunki organizacyjno-prawne do ich realizacji. Zarządzanie cmentarzami powierzono bowiem pracownikom Urzędu, zaś Rada Gminy Kalinowo ustaliła opłaty cmentarne w podjętej m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³ uchwałą nr X/66/11 z dnia 18 listopada 2011 r., powierzając jej wykonanie wójtowi gminy. Wszystkie cmentarze komunalne utrzymywane były we właściwym stanie techniczno-sanitarnym, co potwierdziły, zrealizowane latach 2019-2022 (I półrocze), kontrole Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Ełku, jak również przeprowadzone przez NIK oględziny cmentarzy. Nie były natomiast w pełni przestrzegane wymogi rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów⁴. W księdze osób pochowanych, w 80 przypadkach nie dokonano bowiem wpisu niektórych wymaganych danych, a w latach 2019-2021 nie sporządzano co roku wydruku komputerowego danych zawartych w księdze cmentarnej lub kopii tych danych na elektronicznym nośniku informacji. Stwierdzono również, że w obowiązującym w badanym okresie regulaminie użytkowania cmentarzy komunalnych Gminy Kalinowo, wprowadzonym zarządzeniem Nr 13/2012 Wójta Gminy Kalinowo z dnia 26 marca 2012 r., sformułowano postanowienia skierowane do nieograniczonego kręgu osób, mające

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 Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

⁴ Dz. U. Nr 90, poz. 1013, ze zm.

charakter generalny oraz abstrakcyjny, które ewentualnie powinny być uregulowane przez radę gminy. Stosownie bowiem do postanowień art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, co do zasady akty prawa miejscowego ustanawia, w formie uchwały, rada gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

Obszar

1. Warunki organizacyjne związane z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty związanych z utrzymaniem cmentarzy gminnych należy do zadań gminy. W związku z tym, w § 21 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Kalinowo⁸ określono, że do zadań stanowiska ds. komunalnych i drogownictwa należy m.in. zarządzanie cmentarzami komunalnymi.

(akta kontroli str. 4-27)

1.2. W okresie objętym kontrolą ww. zadania realizowało dwóch pracowników zatrudnionych na ww. stanowisku, a do ich zakresu czynności należało zarządzanie cmentarzami komunalnymi.

(akta kontroli str. 28-33)

1.3. W badanym okresie na terenie Gminy funkcjonowały trzy cmentarze komunalne. W Urzędzie brak jest dokumentów określających daty założenia cmentarzy. Jak wyjaśnił Zastępca Wójta, Gmina nie posiada dokumentów dotyczących przekazania cmentarzy komunalnych na jej terenie. Cmentarze w Prawdziskach i Pisanicy zostały przekazane przez parafie w tych miejscowościach w latach 70-tych, natomiast cmentarz w Kalinowie został założony prawdopodobnie w latach 1968-70 przez Gromadę (funkcjonująca w tych latach jednostka administracyjna).

Cmentarze te były zlokalizowane na sześciu nieruchomościach (działkach) będących własnością Gminy, położonych odpowiednio w obrębie:

- 015 Krzyżewo, tj. działka nr 1 o pow. 6480 m² (KW OL1E/00012886/4), nr 2/1 o pow. 8 075 m² (KW OL1E/00012886/4) oraz nr 6 o pow. 3 435 m² (KW OL1E/00012886/4),
- 0029 Pisanica, tj. działka nr 31/5 o pow. 11 001 m² (KW OL1E/00013721/7) oraz działka 33/4 o pow. 934 m²,
- 0030 Prawdziska działka nr 29 o pow. 7 614 m² (KW OL1E/00012865/1).

(akta kontroli str. 34-35,132)

1.4. Z przeprowadzonej analizy stopnia wykorzystania terenu cmentarzy, m.in. zakresie liczby miejsc grzebalnych (stan na październik 2022 r.) wynika, że liczba istniejących grobów wynosiła odpowiednio 581 (cmentarz w Kalinowie), 391 (cmentarz w Prawdziskach) i 793 (cmentarz w Pisanicy), a szacunkowa liczba miejsc pozostałych do wykorzystania odpowiednio: 600, 400 i 800 miejsc.

(akta kontroli str. 36)

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

⁸ Zarządzenie Nr 37/2016 Wójta Gminy Kalinowo z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Kalinowo zmienione Zarządzeniem Nr 65.2019 Wójta Gminy Kalinowo z dnia 31 października 2019 r.

1.5. W okresie objętym kontrolą Gmina:

- nie zakładała oraz nie rozszerzała granic istniejących cmentarzy komunalnych,
- nie dokonała zamknięcia cmentarza komunalnego,
- była jedynym zarządcą cmentarzy.

(akta kontroli str. 37)

1.6. Zarządzeniem Nr 13/2012, wydanym 26 marca 2012 r., w którym powołano się na art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁹, Wójt Gminy Kalinowo wprowadził regulamin użytkowania cmentarzy komunalnych Gminy Kalinowo, stanowiący załącznik do ww. zarządzenia. W zarządzeniu tym określono także, że podlega ono ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty, poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń Urzędu Gminy Kalinowo, na terenie cmentarzy oraz zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej. W regulaminie tym określono zagadnienia związane z korzystaniem z cmentarzy, w tym godziny w jakich są one czynne, a także sprawy dotyczące prowadzenia prac na terenie cmentarza. Zawarto w nim również postanowienia (nakazy, zakazy), których adresatem nie jest administracja, lecz zewnętrzne wobec administracji podmioty prawa, skierowane do nieograniczonego kręgu osób, mające charakter generalny oraz abstrakcyjny. W regulaminie tym postanowiono, że zabrania się m.in.:

- ✓ zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca,
- ✓ przebywania dzieci bez opieki osoby dorosłej,
- ✓ wprowadzania zwierząt, za wyjątkiem psów przewodników dla osób niewidomych,
- ✓ jazdy na deskorolkach, rowerach, motorowerach i innych pojazdach tego typu,
- ✓ umieszczania reklam i ogłoszeń.

(akta kontroli str. 38-42)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W obowiązującym w okresie objętym kontrolą regulaminie użytkowania cmentarzy komunalnych Gminy Kalinowo wprowadzonym zarządzeniem Nr 13/2012 Wójta Gminy Kalinowo z dnia 26 marca 2012 r. zawarto zakazy i nakazy, skierowane do nieograniczonego kręgu osób, mające charakter generalny oraz abstrakcyjny, których adresatem nie jest administracja, lecz zewnętrzne wobec administracji podmioty prawa. Dotyczyły one m.in. zakazu:

- zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca,
- przebywania dzieci bez opieki osoby dorosłej,
- wprowadzania zwierząt za wyjątkiem psów przewodników dla osób niewidomych,
- jazdy na deskorolkach, rowerach, motorowerach i innych pojazdach tego typu,
- umieszczania reklam i ogłoszeń.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowienie aktów prawa miejscowego dotyczących zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należy do organu stanowiącego gminy. Taki pogląd wyrażany jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁰. Wynika z niego m.in., że wskazane wyżej przepis określa kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm abstrakcyjnych i generalnych ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1947

¹⁰ Np. w wyroku WSA w Krakowie z dnia 11.08.2020 r. (sygn. akt III SA/Kr 536/20) oraz w wyrok NSA z dnia 10 maja 2011 r. (sygn. akt II OSK 2301/10).

użyteczności publicznej, a także zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich.

Wójt Gminy Kalinowo wyjaśnił m.in., że obowiązujące Zarządzenie Nr 13/2012 Wójta Gminy Kalinowo z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie ustanowienia Regulaminu użytkowania cmentarzy komunalnych Gminy Kalinowo nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Nakazy i zakazy służą utrzymaniu porządku i bezpieczeństwa ww. obiektów, a także związane są z charakterem przedmiotowych miejsc. W tym konkretnym przypadku należy tę regulację traktować jedynie jako zbiór reguł o charakterze porządkowym, wydany przez właściciela terenu, jakim jest gmina reprezentowana przez wójta. Niemniej jednak, gmina podejmie działania zmierzające do uregulowania niniejszego stanu prawnego, poprzez zastosowanie właściwego trybu legislacyjnego, tj. podejmie stosowną uchwałę regulującą kwestie związane z użytkowaniem cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Kalinowo.

NIK zwraca uwagę, że przepisy porządkowe może wydać organ wykonawczy gminy jedynie wyjątkowo, w przypadku „niecierpiącym zwłoki” (dopuszczonym art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), który w analizowanej sprawie nie zachodzi.

(akta kontroli str. 38-42, 133-135)

OCENA CZĄSTKOWA

Stworzono odpowiednie warunki organizacyjno-prawne do realizacji zadań związanych z zarządzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych. Ich realizację powierzono bowiem pracownikom Urzędu. Niektóre postanowienia obowiązującego w badanym okresie regulaminu użytkowania cmentarzy komunalnych Gminy Kalinowo, wydanego przez organ wykonawczy gminy, skierowane były do nieograniczonego kręgu osób. Miały one charakter generalny oraz abstrakcyjny. Tymczasem stanowienie aktów prawa miejscowego dotyczących zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a takim jest cmentarz komunalny, należy do organu stanowiącego gminy, stosownie do wymogów art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Obszar

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W uchwale Nr X/66/11 Rady Gminy Kalinowo z dnia 18 listopada 2011 r., podjętej na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13 i art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, ustalono stawki opłat za usługi cmentarne Gminy Kalinowo¹¹, a jej wykonanie powierzono wójtowi gminy. Stawki te obowiązywały także w latach 2019-2022 (I połowa). W ww. uchwale określono m.in. stawki opłat za: miejsce pod grób ziemny pojedynczy w kwaterze dla osób dorosłych (100 zł), miejsce pojedyncze na kwaterze dla dzieci w grobie ziemnym (80 zł), miejsce i zezwolenie na wykonanie grobowca murowanego dla dwóch osób (1000 zł).

(akta kontroli str. 43-45)

2.2. Przed określeniem przez Radę Gminy Kalinowo wysokości ww. opłat pracownik Urzędu przeprowadził w 2011 r. kalkulację prognozowanych stawek, biorąc pod uwagę m.in. wzrost cen w zakresie bieżącego utrzymania terenu cmentarzy (wywóz odpadów, utrzymanie zieleni oraz ogólne prace porządkowe).

(akta kontroli str. 46)

2.3. W latach 2019-2022 (I półrocze) dochody z tytułu opłat za korzystanie z cmentarza wyniosły odpowiednio: 10 768,57 zł w 2019 r. (plan 10 200 zł), 9 418,55 zł w 2020 r.

¹¹ Wykonanie ww. uchwały powierzono wójtowi gminy.

(plan 8 000 zł), 10 564,88 zł w 2021 r. (plan 9 700 zł) oraz 2 203,72 zł w I półroczu 2022 r. (plan 9 000 zł). W strukturze dochodów całkowity udział miały opłaty za miejsca pochówku. Analiza dotycząca pobierania opłat za miejsca grzebalne, przeprowadzona na próbie dokumentacji 10 osób pochowanych w 2019 r., 10 w 2020 r., 10 w 2021 r. oraz 10 w I półroczu 2022 r. wykazała, że w każdym przypadku pobrane opłaty były zgodne ze stawkami ustalonymi w uchwale Rady Gminy Kalinowo.

Wydatki na utrzymanie cmentarzy wynosiły natomiast: 26 365,22 zł w 2019 r. (plan 57 000 zł), 9 612,14 zł w 2020 r. (plan 42 000 zł), 16 197,89 zł w 2021 r. (plan 103 253,70 zł) oraz 2 583 zł w I półroczu 2022 r. (plan na 2022 r. – 64 000 zł).

Wójt wyjaśnił, że plany wydatków na utrzymanie cmentarzy w Gminie Kalinowo w latach 2019-2022 obejmują także wydatki na cmentarze wojenne, w tym także m.in. środki dotacji od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w związku z powierzeniem Gminie prowadzenia zadania z zakresu administracji rządowej dotyczącego obowiązku utrzymania grobów i cmentarzy wojennych.

W badanym okresie najwięcej środków wydatkowano na układanie kostki brukowej – 21.885,- zł, naprawę ogrodzenia – 1.800,- zł, renowację nagrobków na mogiłach wojennych – 4.000,- zł.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że w badanym okresie utrzymanie porządku i czystości na wszystkich cmentarzach gminnych realizowane było we własnym zakresie, przez pracowników gospodarczych zatrudnionych w Urzędzie w ramach robót publicznych.

(akta kontroli str. 172)

2.4. Zgodnie z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych przedłużenie prawa do grobu na następne 20 lat wymaga m.in. 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 Wójt nie określił zasad postępowania w odniesieniu do nieopłaconych w terminie miejsc grzebalnych.

Wójt wyjaśnił, że nie zostały one ustalone w myśl zasady niepowielania aktem prawnym gminy regulacji ustawowych w tej kwestii. Art. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych w sposób wystarczający reguluje bowiem tę kwestię.

Ustalono również, że kontrolowana jednostka nie dysponuje (stan na 10 listopada 2022 r.) informacją (danymi) o liczbie przypadków, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, w których upłynął 20 letni okres oraz o łącznej kwocie nieuiszczonych z tego tytułu opłat - pozwalających na wydłużenie prawa do grobu.

Wójt wyjaśnił, że braki te spowodowane są zmianami kadrowymi oraz formą zestawień z ewidencji elektronicznej. Podał także, że ww. dane sporządzane będą co kwartał w formie informacji do Wydziału Finansowego Gminy Kalinowo.

W październiku bieżącego roku pracownik Urzędu pozostawił na wszystkich grobach informację z prośbą o kontakt z administratorem cmentarzy. Działania te miały na celu m.in. ustalenie kwot zaległych opłat za miejsca pochówku.

(akta kontroli str. 47-136, 172-174)

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

(akta kontroli str.137)

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.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W toku kontroli przeprowadzono oględziny trzech cmentarzy komunalnych. W wyniku oględzin cmentarza w Kalinowie w dniu 11 października 2022 r. ustalono m.in., że:

- znajduje się on na terenie ogrodzonym. Wysokość ogrodzenia wynosi ok. 170 cm. Zostało ono wykonane z trwałego materiału, tj. metalowej siatki zamocowanej do metalowych słupków;
- Cmentarz oraz teren wokół niego wyposażony jest w drogi dojazdowe i dojścia. Miejsca postojowe, dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych posiadają nawierzchnię utwardzoną z kostki betonowej. Ciągi piesze i pieszo-jezdne dostosowane są do potrzeb osób niepełnosprawnych. Na cmentarzu zamontowano stojak z narzędziami (grabie, miotły, szufelki, wiadra). Znajdowało się tam także ujęcie wody;
- Na cmentarzu usytuowano również kontenery do segregacji odpadów (na papier szkło, plastik i aluminium), które były zlokalizowane przy ogrodzeniu cmentarza. Na cmentarzu znajdowała się także toaleta przenośna.

Oględziny cmentarza komunalnego w Pisanicy przeprowadzone 11 października 2022 r. wykazały m.in., że:

- znajduje się on na terenie ogrodzonym. Wysokość ogrodzenia wynosi ok. 180 cm. Zostało ono wykonane z trwałego materiału, tj. metalowej siatki zamocowanej do metalowych słupków,
- Cmentarz oraz teren wokół niego wyposażony jest w drogi dojazdowe i dojścia. Miejsca postojowe posiadają nawierzchnię utwardzoną z kostki betonowej. Dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych miały natomiast charakter gruntowy (pokryty trawą), drogi, ciągi piesze i pieszo-jezdne dostosowane były do potrzeb osób niepełnosprawnych;
- Na cmentarzu zamontowano stojak z narzędziami (grabie, miotły, szufelki, wiadra) oraz ujęcie wody. Cmentarz wyposażony jest także w kontenery do segregacji odpadów (na papier szkło, plastik i aluminium), zlokalizowane przy ogrodzeniu cmentarza. Na cmentarzu znajduje się toaleta przenośna.

Ogłędziny cmentarza komunalnego w Prawdziskach przeprowadzone w dniu 26 października 2022 r. wykazały m.in., że:

- znajduje się on na terenie ogrodzonym. Wysokość ogrodzenia wynosi ok. 150 cm. Zostało ono wykonane z trwałego materiału, tj. metalowej siatki zamocowanej do metalowych słupków,
- Cmentarz oraz teren wokół niego wyposażony jest w drogi dojazdowe i dojścia (miejsca postojowe posiadają nawierzchnię utwardzoną z kostki betonowej, dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych posiadają nawierzchnię utwardzoną z kostki betonowej, drogi, ciągi piesze i pieszo-jezdne dostosowane są do potrzeb osób niepełnosprawnych. Na cmentarzu zamontowano stojak z narzędziami (grabie, miotły, szufelki, wiadra) oraz ujęcie wody.
- Na cmentarzu usytuowano kontenery do segregacji odpadów (na papier szkło, plastik i aluminium), które znajdowały się przy ogrodzeniu cmentarza.

(akta kontroli str. 138-148)

3.2. W badanym okresie wszystkie cmentarze komunalne były kontrolowane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Elku w zakresie utrzymania należytego stanu higienicznego. Kontrole te zostały przeprowadzane w każdym roku okresu objętego kontrolą, na każdym z trzech cmentarzy. W latach 2019-2022 (I półrocze) przeprowadzono łącznie 9 kontroli i nie wykazały one nieprawidłowości. W protokołach z kontroli stwierdzono m.in., że teren cmentarzy był uporządkowany, a stan sanitarny nie budził zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 149)

3.3. Analiza dotycząca realizacji wymogów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów Przeprowadzona na próbie dokumentacji 80 osób pochowanych w latach 2019-2022 (I półrocze) na trzech cmentarzach wykazała m.in., że w przypadku trzech cmentarzy:

- księgi cmentarne prowadzone były w systemie informatycznym z wykorzystaniem aplikacji Interaktywny Administrator Cmentarzy („IAC”);
- księga osób pochowanych na cmentarzu zawierała dane osób pochowanych wymagane § 3 ust.1 ww. rozporządzenia. We wszystkich badanych przypadkach nie wpisano jednak danych dot. osób uprawnionych do pochowania;
- wpisów do księgi osób pochowanych dokonywano w terminie 7 dni od pochówku (zgodnie § 6 ust.1 rozporządzenia);
- księgi grobów zawierały m.in. takie dane jak: numer ewidencyjny, datę pochówku i rodzaj grobu (wymagane § 4 ust.1);
- alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzach zawierał m.in. dane osoby pochowanej, miejsce pochowania i numer ewidencyjny (zgodnie z § 5 ust.1);
- daty w księdze pochowanych na cmentarzu oraz w księdze grobów były wpisywane cyframi arabskimi w odpowiedniej kolejności (zgodnie z § 11 rozporządzenia);
- wpisów do ksiąg cmentarnych dokonywał pracownicy Urzędu, którym w zakresie obowiązków przypisano realizację zadań związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami (stosownie do wymogu określonego w § 14 rozporządzenia).

W latach 2019-2021, na koniec każdego roku kalendarzowego nie sporządzano wydruku komputerowego danych zawartych w księdze cmentarnej lub kopii tych danych na elektronicznym nośniku informacji w odniesieniu do trzech cmentarzy, mimo takiego wymogu określonego w § 15 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów.

(akta kontroli str. 152-158)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie w księdze osób pochowanych na cmentarzu nie wpisano (w 80 analizowanych przypadkach) imion i nazwisk osób uprawnionych do pochowania zwłok. Było to niezgodne z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów.

Wójt wyjaśnił, że aktualnie system nie umożliwia wprowadzenia powyższych danych. Gmina Kalinowo skontaktuje się z firmą zarządzającą bazą danych na temat cmentarzy w sprawie umożliwienia wprowadzania powyższych informacji, które będą wprowadzane na bieżąco. Będą też uzupełniane braki.

2. W latach 2019-2021, na koniec każdego roku kalendarzowego nie sporządzano wydruku komputerowego danych zawartych w księdze cmentarnej lub kopii tych danych na elektronicznym nośniku informacji w odniesieniu do trzech cmentarzy, mimo takiego wymogu określonego w § 15 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że braki te są spowodowane zmianami kadrowymi oraz zobowiązał się do sporządzenia ww. wydruków w terminie zgodnym z wymogami prawa.

(akta kontroli 152-159)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarządzane przez Gminę cmentarze komunalne utrzymywane były we właściwym stanie techniczno-sanitarnym, co potwierdziły kontrole Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Elku, zrealizowane latach 2019-2022 (I półrocze), jak również przeprowadzone przez NIK oględziny cmentarzy. Nie przestrzegano natomiast w pełni z wymogów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów. Prowadzona w badanym okresie księga osób pochowanych nie zawierała bowiem niektórych wymaganych danych, a na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą (2019 r., 2020 r. oraz 2021 r.) nie wywiązano się z obowiązku sporządzenia wydruku komputerowego danych zawartych w księdze cmentarnej lub kopii tych danych na elektronicznym nośniku informacji.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie obowiązywały pisemne procedury dotyczące zadań związanych z nadzorem nad utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi. Zastępca Wójta wyjaśnił m.in., że sprawował nadzór nad pracownikiem, który w swoim zakresie obowiązków miał ww. zagadnienia.

(akta kontroli str.172)

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

(akta kontroli str.150)

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

(akta kontroli str. 151)

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

Najwyższa Izba 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. Rzetelne prowadzenie księgi osób pochowanych oraz sporządzanie na ostatni dzień roboczy każdego roku kalendarzowego wydruku komputerowego wszystkich danych zawartych w księdze cmentarnej albo kopii tych danych na elektronicznym nośniku informacji.
2. Dostosowanie regulaminu użytkowania cmentarzy komunalnych Gminy Kalinowo wprowadzonego zarządzeniem Nr 13/2012 Wójta Gminy Kalinowo z dnia 26 marca 2012 r. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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, 5 grudnia 2022 r.

Kontroler
Wojciech Dąbrowski
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis

...