



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.003.06.2022

Pani
Renata Bednarczyk
Burmistrz Miasta i Gminy Młynary
ul. Dworcowa 29
14-420 Młynary

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Młynarach, ul. Dworcowa 29, 14-420 Młynary (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Renata Bednarczyk – Burmistrz Młynar od 13 listopada 2018 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
Kontroler	Rafał Dmytrenko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/98/2022 z 16 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W badanym okresie Gmina Młynary na ogół prawidłowo wykonywała zadania związane z utrzymaniem oraz zarządzaniem cmentarzami komunalnymi. Stworzono odpowiednie warunki organizacyjno-prawne do ich realizacji. W 2016 r. Rada Miejska w Młynarach wprowadziła, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym³, regulamin cmentarza komunalnego, a Burmistrz Młynar, działając z upoważnienia organu stanowiącego Gminy, ustalił i pobierał opłaty za usługi cmentarne. Nadzór nad zarządzaniem cmentarzami powierzono natomiast pracownikowi Urzędu. Cmentarze komunalne utrzymywane były we właściwym stanie techniczno-sanitarnym. Potwierdziła to kontrola Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego dla Miasta i Powiatu Elbląg, jak również przeprowadzone przez NIK oględziny cmentarzy. Wykazały one jedynie niewielkie uszkodzenie części ogrodzenia jednego z 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 trzech przypadkach nie

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 2022 r. poz. 559, ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 90, poz. 1013, ze zm.

dokonano bowiem wpisu niektórych wymaganych danych, zaś w latach 2019-2021 nie sporządzano co roku wydruku komputerowego danych zawartych w księdze cmentarnej lub kopii tych danych na elektronicznym nośniku informacji w odniesieniu do obu cmentarzy. Stwierdzono ponadto, że w 2019 r. nie wywiązano się także z obowiązku przeprowadzenia okresowej kontroli (rocznej) kaplicy stanowiącej własność Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjne związane z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych

Opis stanu faktycznego

1.1 W regulaminie organizacyjnym Urzędu nie określono komórki organizacyjnej, do zadań której należałaby realizacja obowiązków związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi.

(akta kontroli str. 3-61)

1.2 W okresie objętym kontrolą ww. zadania realizował pracownik Referatu Gospodarczego, do którego obowiązków należało m.in. sprawowanie nadzoru nad utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi, prowadzenie spraw wynikających z przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ewidencjonowanie opłat za kaplicę i miejsca na cmentarzu, jak również prowadzenie egzekucji zaległych opłat.

(akta kontroli str. 62-65)

1.3 W badanym okresie na terenie Gminy Młynary funkcjonowały dwa cmentarze komunalne. Były one zlokalizowane na trzech nieruchomościach (działkach) położonych w obrębie 04 Młynary (tj. działka nr 158 o pow. 3 646 m², nr 179/1 o pow. 10 923 m² oraz nr 180 o pow. 12 886 m²) przy ul. Warszawskiej w Młynarach, które od 1991 r. stanowiły własność Gminy. W przypadku ww. nieruchomości prowadzona była księga wieczysta (NR EL1B/00036132/5).

Burmistrz Młynar wyjaśniła, że Urząd nie posiada dokumentacji dotyczącej założenia cmentarzy komunalnych Nr 1 i Nr 2. Cmentarz Nr 1 został bowiem założony w latach 60-tych XX wieku (pierwsze pochówki od 1964 r.). Przekazanie administrowania cmentarzem Naczelnikowi Gminy Młynary nastąpiło prawdopodobnie w latach 80-tych, ale nie ma w tym zakresie żadnej dokumentacji. Podała również, że cmentarz Nr 2 został założony po II wojnie światowej (pierwsze pochówki od 1946 r.), a założycielem i administratorem była do 2016 r. Parafia Rzymskokatolicka w Młynarach.

(akta kontroli str. 66-74,288-289)

1.4 W latach 2019-2022 (I półrocze) nie prowadzono analizy stopnia wykorzystania cmentarzy komunalnych w zakresie liczby miejsc grzebalnych. W trakcie kontroli NIK (21 września 2022 r.) przeprowadzono taką analizę. Wynika z niej m.in., że:

- liczba istniejących grobów wynosi odpowiednio 1635 (cmentarz Nr 1) i 494 (cmentarz Nr 2), a szacunkowa liczba miejsc pozostałych do wykorzystania odpowiednio 636 i 69 miejsc, liczba miejsc zarezerwowanych na przyszłe pochówki wynosiła odpowiednio 215 oraz 9.

(akta kontroli str. 75)

⁵ Oceny cząstkowe poszczególnych obszarów kontroli – jako pozytywne, negatywne albo w formie opisowej.

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. 76)

1.6 W uchwale Nr XVIII/113/2016 z 23 marca 2016 r., podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Młynarach ustaliła regulamin korzystania z cmentarza komunalnego. W uchwale tej upoważniono także Burmistrza Miasta i Gminy Młynary do ustalenia oraz pobierania opłat za korzystanie z cmentarza. Zasady funkcjonowania cmentarza komunalnego określone zostały natomiast w zarządzeniu Burmistrza Młynar, wydanym 29 lipca 2016 r. na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁶ utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwości wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, na których terenie cmentarz jest położony. W zarządzeniu tym określono m.in., że zarządca cmentarza zobowiązany jest do sprzedaży miejsc pod groby ziemne i grobowce, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz innych czynności mieszczących się w ramach zarządu cmentarzem (np. wydawania zgody na postawienie nagrobka, utrzymywania w należyтым stanie kaplicy cmentarnej, wolnych kwater grzebalnych, alejek i ścieżek oraz ogrodzenia).

(akta kontroli str. 114-116, 256-263)

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

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

Opis stanu
faktycznego

2.1 Na podstawie upoważnienia udzielonego przez Radę Miejską w Młynarach w uchwale Nr XVIII/113/2016 z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie w sprawie uchwalenia regulaminu cmentarza Burmistrz Młynar ustalił opłaty za korzystanie z cmentarza. Obowiązujące w latach 2019-2022 (I połowa) stawki opłat za świadczenie usług cmentarnych ustalone zostały zarządzeniami Burmistrza wydanymi odpowiednio 30 grudnia 2016 r. oraz 30 grudnia 2019 r. Określono w nich m.in. opłatę za:

- miejsce pod grób ziemny jednomiejscowy (199,80 zł/250 zł),
- rezerwację miejsca pod grób z przeznaczeniem na jedną trumnę (300 zł/350 zł),
- zezwolenie na wybudowanie nagrobka lub pomnika na grobie ziemnym jednomiejscowym (151,20 zł/160 zł),
- zmianę istniejącego grobu ziemnego na murowany (500 zł/600 zł),
- przedłużenie uprawnienia do korzystania z miejsca na cmentarzu na kolejne 20 lat (199,80 zł/250 zł).

(akta kontroli str. 117-120)

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1947, ze zm.

2.2 Przed określeniem przez Burmistrza wysokości ww. opłat pracownik referatu gospodarczego Urzędu dokonał (odpowiednio 20 grudnia 2016 r. i 17 grudnia 2019 r.) kalkulacji prognozowanych stawek, porównując je do obowiązujących w sąsiednich gminach, tj. Frombork, Godkowo, Pasłęk i Miasto Elbląg. Kalkulacje te były ujęte w tabelach zawierających zakresy usług cmentarnych z propozycjami opłat oraz wskazaniem opłat obowiązujących w sąsiednich gminach.

Z dokonanej przez NIK analizy ww. kalkulacji oraz opłat określonych w ww. zarządzeniach Burmistrza wynika, że w niektórych przypadkach opłaty ustalone w 2016 r. były wyższe od wskazanych w kalkulacji. Za miejsce pod grób ziemny jednomiejscowy określono bowiem opłatę w wysokości 199,80 zł, zaś w kalkulacji – przyjęto 162 zł. W przypadku miejsca pod grób rodzinny dwumiejscowy określono opłatę w wysokości 450 zł, a w kalkulacji kwotę 334,80 zł.

Burmistrz wyjaśniła, że pracownik merytoryczny przygotowujący kalkulację przedstawił stawki do akceptacji Burmistrzowi. Podwyższenie tych opłat było decyzją poprzedniego burmistrza.

(akta kontroli str. 117-124, 285-287)

2.3 Zrealizowane w latach 2019-2022 (I półrocze) dochody z tytułu opłat za korzystanie z cmentarza wyniosły odpowiednio: 33 234,30 zł w 2019 r. (plan 31 800 zł), 33 348,65 zł w 2020 r. (plan 27 000 zł), 52 391,51 zł w 2021 r. (plan 32 100 zł) oraz 14 413,82 zł w I półroczu 2022 r. (plan 32 900 zł). W strukturze dochodów największy udział miały opłaty za miejsca pochówku, które wyniosły odpowiednio: 28 422,95 zł w 2019 r., 27 217,65 zł w 2020 r., 44 426,51 zł w 2021 r. i 12 553,82 zł w I półroczu 2022 r. Analiza dotycząca pobierania opłat za miejsca grzebalne, przeprowadzona na próbie dokumentacji 13 osób pochowanych na cmentarzu komunalnym Nr 1 oraz 13 osób pochowanych na cmentarzu komunalnym Nr 2 wykazała, że w każdym przypadku pobrane opłaty były zgodne ze stawkami ustalonymi w zarządzeniach Burmistrza (odpowiednio z 2016 i 2019 r.).

Wydatki na utrzymanie cmentarza wynosiły natomiast: 33 386,19 zł w 2019 r. (plan 34 140 zł), 53 358,54 zł w 2020 r. (plan 58 020 zł), 33 187,40 zł w 2021 r. (plan 34 220 zł) oraz 42 756,09 zł w I półroczu 2022 r. (plan na 2022 r. – 102 900,00 zł). W badanym okresie najwięcej środków wydatkowano na utrzymanie porządku i sprzątanie cmentarza oraz na opłaty za odbiór odpadów. Co roku Gmina zawierała z Zakładem Usług Komunalnych z Zaścianek umowę w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie cmentarza komunalnego Nr 1 (m.in. usuwanie nieczystości, odśnieżanie, wykaszanie cmentarza) oraz terenów przyległych związanych z jego infrastrukturą⁷, za wynagrodzeniem wynoszącym odpowiednio 10 140 zł, 10 400 zł, 12 000 zł oraz 12 360 zł. Wybór wykonawcy odbywał się zgodnie z obowiązującymi regulaminami udzielania zamówień określającymi postępowanie przy udzielaniu zamówień poniżej progów krajowych i unijnych. W każdej z ww. umów określono m.in. karę umowną za uchybienia przy wykonywaniu zadania.

Burmistrz wyjaśniła, że w badanym okresie utrzymanie porządku i czystości na cmentarzu Nr 2 realizowane było we własnym zakresie przez pracownika Urzędu lub pracowników zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych i publicznych.

(akta kontroli str. 77-113,125-155,288-289,293-294)

⁷ Zamówień udzielono zgodnie z wymogami określonymi Zarządzeniami Burmistrza z 14 grudnia 2015 r., 31 lipca 2019 r., 31 grudnia 2020 r., 10 maja 2021 r. dotyczącymi regulaminu udzielania zamówień w Urzędzie Miasta i Gminy w Młynarach na dostawy, usługi i roboty budowlane, których wartość szacunkowa nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro w latach 2019-2020 oraz 130 tys. euro w latach 2021-2022.

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 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. Zarządzenie Burmistrza Nr 90/2022 w sprawie ustalenia procedury likwidacji grobów na cmentarzach komunalnych w Młynarach wydane zostało w trakcie kontroli NIK, tj. 15 września 2022 r. Uregulowano w nim m.in. kwestię likwidacji nieopłaconych grobów oraz typowania grobów do likwidacji. Łączna kwota nieuiszczonych opłat z tego tytułu na koniec roku 2021 wynosiła w przypadku cmentarza Nr 1 - 31 750 zł, a cmentarza Nr 2 - 13 250 zł (dotyczyło to odpowiednio 127 i 53 przypadków niewniesienia opłaty na następne 20 lat).

Burmistrz wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie zostało wydane zarządzenie określające zasady postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi, istniały jednak zwyczajowo przyjęte zasady dotyczące kontaktu z dysponentami grobów. W październiku każdego roku pracownik Urzędu pozostawiał na „nieopłaconych grobach” informację z prośbą o kontakt z administratorem cmentarzy. Jeżeli w systemie był podany kontakt do dysponenta nieopłaconego grobu pracownik kontaktował się z nim telefonicznie. Działania te spowodowały, że liczba nieopłaconych grobów znacznie się zmniejszyła. W związku z tym nie podejmowano czynności likwidacyjnych tym bardziej, że była wówczas wystarczająca liczba miejsc wolnych do pochówku. W 2021 r. liczba wolnych miejsc do pochówku znacznie się zmniejszyła, dlatego też zdecydowała się zarządzeniem Nr 90/2022 z dnia 15 września 2022 r. wprowadzić procedury likwidacji grobów na cmentarzu komunalnym Nr 1 i Nr 2.

(akta kontroli str. 156-158, 285-287, 295)

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. 159)

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 NIK, tj. 23 września 2022 r., przeprowadzono oględziny obu cmentarzy komunalnych. W wyniku oględzin cmentarza Nr 1 ustalono m.in., że:

- był on ogrodzony głównie siatką metalową, a od strony bramy głównej na odcinku ok. 110 m ogrodzenie stanowiły panele metalowe (mocowane do słupków); wysokość ogrodzenia na całej długości cmentarza wynosiła powyżej 1,5 m,

- na terenie cmentarza znajdowały się utwardzone (betonowe) ciągi pieszo-jezdne o długości ok. 770 m, pozostałe ciągi pieszo-jezdne miały charakter gruntowy (pokryty trawą),
- na terenie cmentarza znajdowała się także kaplica (obiekt budowlany) będąca własnością Gminy,
- miejsca parkingowe przed cmentarzem były utwardzane kruszywem łamanym,
- część cmentarza (od strony bramy wejściowej na cmentarz) posiadała oświetlenie elektryczne,
- w trzech miejscach przed ogrodzeniem cmentarza znajdowały się plastikowe pojemniki o pojemnościach 1100 litrów – łącznie 7 sztuk oraz 6 pojemników o poj. 120 litrów,
- na terenie cmentarza znajdowało się pięć punktów poboru wody.

Oględziny cmentarza komunalnego Nr 2 wykazały m.in., że:

- znajdował się on na terenie ogrodzonym betonowymi przęsłami. W jednym miejscu brakowało części ogrodzenia - przęsła o długości około 5 metrów. Dostęp do cmentarza w tym miejscu nie był zatem zabezpieczony.
- wysokość ogrodzenia cmentarza na całej długości (z ww. wyjątkiem) wynosiła powyżej 1,5 m,
- na terenie cmentarza wszystkie ciągi pieszo-jezdne posiadały powierzchnię utwardzoną pokrytą trawą,
- miejsca parkingowe przed cmentarzem były utwardzane kruszywem łamanym,
- w dwóch miejscach przed ogrodzeniem cmentarza znajdowały się plastikowe pojemniki o pojemnościach 1100 litrów – łącznie 5 sztuk oraz jeden pojemnik o poj. 120 litrów. Był tam również zlokalizowany punkt poboru wody.
- na ogrodzeniu od strony wewnętrznej cmentarza znajdowały się dwie tabliczki z informacją „kosze na śmieci przy wejściach”.

(akta kontroli str. 160-184)

Ze zgromadzonej w Urzędzie dokumentacji wynika, że kaplica (obiekt budowlany) znajdująca się na terenie cmentarza Nr 1 nie została w 2019 r., 2020 r. oraz w 2021 r. poddana okresowej kontroli (rocznej), polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego m.in. elementów budynku i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸.

W 2016 r. kaplica poddana została natomiast kontroli okresowej (pięcioletniej) określonej w art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 296-302)

3.2 Oba cmentarze komunalne były w badanym okresie kontrolowane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego dla Miasta i Powiatu Elbląg w zakresie utrzymania należytego stanu higienicznego. Kontrola przeprowadzona została 28 października 2019 r. i nie wykazała nieprawidłowości. W protokołach z kontroli cmentarzy stwierdzono m.in., że teren cmentarza był uporządkowany, a stan sanitarny nie budził zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 264-269, 276-284)

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

3.3 Przeprowadzona na próbie dokumentacji 80 osób pochowanych w latach 2019-2022 (I półrocze) na cmentarzu Nr 1 oraz dokumentacji 13 osób (wszystkich pochowanych w ww. okresie na cmentarzu Nr 2) analiza dotycząca realizacji wymogów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów wykazała m.in., że w przypadku obu cmentarzy:

- księgi cmentarne prowadzone były w systemie informatycznym z wykorzystaniem aplikacji Interaktywny Administrator Cmentarza („IAC”);
- księga osób pochowanych na cmentarzu zawierała dane osób pochowanych wymagane §3 ust.1 ww. rozporządzenia. W trzech przypadkach nie wpisano jednak nazwiska rodowego;
Burmistrz wyjaśniła, że na podstawie informacji przekazanej przez pracownika merytorycznego w przypadku osoby pochowanej na cmentarzu Nr 1 pracownik wprowadzając dane do systemu pominął nazwisko rodowe, ale wpis został uzupełniony 20.09.2022 r. W przypadku natomiast dwóch osób pochowanych na cmentarzu Nr 2 pracownik nie wpisał nazwiska rodowego, ponieważ w karcie zgonu, w części przeznaczony dla administratora cmentarza wpisane było jedynie nazwisko noszone (nie podano nazwiska rodowego);
- 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 pracownik Urzędu, któremu 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 obu 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. 290-292)

Ustalono również, że księgi osób pochowanych na cmentarzu, księga grobów oraz alfabetyczny spis osób pochowanych prowadzone były w systemie informatycznym, a dane były przechowywane na serwerze wykonawcy systemu firmy ArtLook Galery Sp. C. Umowa hostingowa z tym wykonawcą przewidywała obowiązek przechowywania danych niezbędnych do funkcjonowania oprogramowania oraz zapewnienia zabezpieczenia certyfikatami SSL domen IAC i Grobonet. Firma zobowiązana była do udostępniania kopii danych zawartych na serwerze wyłącznie na pisemną prośbę Gminy oraz wykonywania okresowo kopii zapasowych danych. Ponadto firma ponosiła odpowiedzialność za przerwy w dostępie do usługi, wynikające m.in. z awarii łączy internetowych, skutków kataklizmów lub winy podmiotów świadczących usługi na rzecz wykonawcy.

(akta kontroli str. 243-245)

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

1. W toku przeprowadzonych przez NIK w dniu 2 września 2022 r. oględzin cmentarza komunalnego Nr 2 w Młynarach stwierdzono uszkodzenie ogrodzenia (tj. brak jednego przęsła betonowego na długości około 5 metrów) w wyniku czego dostęp do cmentarza nie był w pełni zabezpieczony. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych cmentarz powinien znajdować się na ogrodzonym terenie.

Jak wyjaśniła Burmistrz uszkodzenie ogrodzenia na cmentarzu komunalnym Nr 2 nie zostało zabezpieczone, ponieważ wystąpiło w ostatnim czasie. Przyczyną uszkodzenia było prawdopodobnie poluzowanie słupów, pomiędzy którymi było zamocowane przęsło, spowodowane silnymi podmuchami wiatru. Dodała również, że ogrodzenie było betonowe, ciężkie, posadzone na skarpie i przy ulewnych deszczach ulegało osuwaniu. W bieżącym roku wykonane zostanie prowizoryczne zabezpieczenie, a wymiana ogrodzenia zostanie zaplanowana w budżecie na 2023 r.

2. W latach 2019-2021 nie wywiązano się z obowiązku określonego w § 15 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów. Na ostatni dzień roboczy każdego roku kalendarzowego w ww. okresie nie sporządzano bowiem wydruku komputerowego danych zawartych w księdze cmentarnej lub kopii tych danych na elektronicznym nośniku informacji.

Burmistrz wyjaśniła, że Gmina nie wywiązywała się z ww. obowiązku, ponieważ w okresie funkcjonowania aplikacji (od 2016 r.) nie odnotowano przerw w jej prawidłowym funkcjonowaniu i w związku z tym nie sporządzano wydruków komputerowych, ani kopii tych danych. Jak nadmieniła, taką kopię danych zawartych w aplikacji pracownik sporządził w dniu 9 września 2022 r. W związku z zaistniałą sytuacją Burmistrz zobowiązała pracownika Urzędu do wykonywania kopii danych na ostatni dzień roboczy każdego roku kalendarzowego.

3. W 2019 r. znajdująca się na terenie cmentarza komunalnego Nr 1 kaplica stanowiąca własność Gminy nie została poddana okresowej kontroli (rocznej) polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego m.in. elementów budynku i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, do czego zobowiązał art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

Burmistrz wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie dokonano wymaganych ustawowo okresowych (rocznych) kontroli stanu technicznego kaplicy cmentarnej, ponieważ w okresie tym obowiązywał stan pandemii covid 19 i kaplica cmentarna w okresie pandemii była wyłączona z użytkowania. Przez ten czas zwyczajnie mieszkańców w zakresie pochówku uległy zmianie. Zwłoki przewożone są do kościoła, a kaplica pozostaje zamknięta.

NIK zauważa, że w 2019 r. w Polsce nie było pandemii. Stan epidemii został wprowadzony w Rzeczypospolitej Polskiej z dniem 20 marca 2020 r. Gmina jako właściciel kaplicy była zatem zobowiązana do realizacji obowiązku poddania w 2019 r. użytkowanego budynku kontroli okresowej (rocznej).

(akta kontroli str. 160-184, 243-245, 285-287, 290-292, 296-302, 303-305)

OCENA CZĄSTKOWA Nie przestrzegano w pełni wymogów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów. W księdze osób pochowanych w trzech przypadkach nie dokonano bowiem wpisu niektórych wymaganych danych. W latach 2019-2021 nie sporządzano także wydruku komputerowego danych zawartych w księdze cmentarnej lub kopii tych danych na elektronicznym nośniku informacji w odniesieniu do obu cmentarzy. W 2019 r. nie wywiązano się również z obowiązku przeprowadzenia okresowej kontroli (rocznej) kaplicy będącej własnością Gminy.

OBSZAR

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

4.1 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie obowiązywały pisemne procedury dotyczące zadań związanych z nadzorem nad utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi.

Burmistrz wyjaśniła m.in., że kontrolę realizacji umów na utrzymanie cmentarza Nr 1 prowadził pracownik, któremu powierzono zadania związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi. Nadzór nad bieżącą pracą pracownika Urzędu, któremu powierzono ww. sprawy sprawował natomiast jego bezpośredni przełożony – kierownik referatu gospodarczego, przy czym z bieżącego nadzoru nie była sporządzana dokumentacja.

(akta kontroli str. 76, 288-289)

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

(akta kontroli str.76)

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

W ww. okresie do Urzędu wpłynęło natomiast pismo mieszkanki gminy (dysponenta grobu) zawierające prośbę o naprawienie szkody spowodowanej upadkiem konara drzewa na nagrobek. Szkada została naprawiona, o czym poinformowano ww. osobę. Koszt naprawy nagrobka wyniósł 500 zł i poniesiony został przez Gminę.

(akta kontroli str. 270-284)

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 w wyniku kontroli nie sformułowała uwag.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia natomiast następujące wnioski:

1. Dokonanie naprawy ogrodzenia cmentarza Nr 2 w Młynarach.

2. Wywiązywanie się z określonego w § 15 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów obowiązku sporządzania na ostatni dzień roboczy każdego roku kalendarzowego wydruku komputerowego wszystkich zawartych w księdze cmentarnej albo kopii tych danych na elektronicznym nośniku informacji.
3. Przeprowadzanie, stosownie do wymogu określonego art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, okresowej kontroli (rocznej) kaplicy znajdującej się na cmentarzu Nr 1 w Młynarach, w przypadku jej użytkowania.

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 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, 3 listopada 2022 r.

Kontroler
Rafał Dmytrenko
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Piotr Górny
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis