



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL. 411.003.08.2022

Marlena Grabowska
Prezes Zarządu
Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej
Sp. z o.o. w Bisztynku
ul. Słoneczna 3,
11-230 Bisztynek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Bisztyнку, ul. Słoneczna 3, 11-230 Bisztynek (dalej: ZGK lub Spółka)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Grabowska, Prezes Zarządu, od 1 stycznia 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Prezes Zarządu poprzednio pełniła Iwona Fafińska-Subocz – w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie powierzonych przez Gminę Bisztynek zadań w zakresie utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi.
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

Powierzone Spółce przez Gminę Bisztynek (dalej: „Gmina”) zadania w zakresie zarządzania cmentarzem komunalnym nie były w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) realizowane w pełni prawidłowo. Stwierdzono bowiem m.in., że:

- dokumentacja cmentarna prowadzona była niezgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów¹,
- na rachunek budżetu Gminy nie przekazywano dochodów pozyskiwanych z tytułu opłat cmentarnych, co naruszało przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- nienależycie wywiązywano się z obowiązków określonych w ustawie dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹, dotyczących prowadzenia książki obiektu budowlanego (w przypadku jednego z zarządzanych cmentarzy komunalnych), jak również poddawania tych obiektów kontroli okresowej (pięcioletniej), o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Cmentarze komunalne utrzymywane były we właściwym stanie, co potwierdziły przeprowadzone przez NIK oględziny, w toku których stwierdzono jedynie niewielkie uszkodzenie części ogrodzenia jednego z cmentarzy. Prowadzona przez Spółkę ewidencja księgową umożliwia wyodrębnienie kosztów związanych z zarządzaniem cmentarzami oraz przychodów uzyskanych z tytułu opłat cmentarnych.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Bisztynku powołany został aktem założycielskim³ w dniu 29 listopada 2011 r., sporządzonym na podstawie uchwały nr VIII/50/11 z dnia 28 października 2011 r. Rady Miejskiej w Bisztynku⁴, a jedynym udziałowcem Spółki była Gmina Bisztynek. Przedmiotem działalności ZGK były między innymi usługi pogrzebowe oraz pokrewne. Zadania związane z prowadzeniem spraw cmentarzy komunalnych, prowadzenie ewidencji osób zmarłych, prowadzenie rejestru miejsc zakupionych oraz nadzór nad prawidłową budową grobowców i nagrobków przypisano w regulaminie organizacyjnym Spółki pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku specjalisty ds. mieszkaniowych.

(akta kontroli str. 3-40)

Zarządzeniem⁵ Burmistrza Bisztynka z dnia 30 grudnia 2011 r. ZGK powierzono na czas nieokreślony utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi Gminy Bisztynek, znajdującymi się na terenie miasta Bisztynek przy ul. Grodzkiej oraz Wojska Polskiego, a także cmentarzem zlokalizowanym w miejscowości Sątopy. W dniu 19 marca 1987 r. cmentarz przy ul. Wojska Polskiego wpisany został do rejestru zabytków pod nr A-1962, natomiast na obszarze cmentarza komunalnego przy ul. Grodzkiej w Bisztynku znajdował się nieczynny cmentarz ewangelicki, także wpisany do rejestru zabytków – w dniu 19 marca 1987 r. pod numerem A-1963.

W ramach powierzonych zadań Spółka zobowiązana była 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 za usługi cmentarne zgodnie z obowiązującym cennikiem.

Każdy z cmentarzy posiadał odrębny regulamin korzystania z cmentarza komunalnego. Regulaminy zostały opracowane i wdrożone przez Spółkę i obejmowały informacje dotyczące podmiotu administrującego cmentarzem oraz godzin jego pracy, zasad korzystania z cmentarza, rodzajów grobów, załatwiania spraw formalno-organizacyjnych, zasad prowadzenia robót na cmentarzach, a także zawierały informację o opłatach pobieranych według cennika ustalonego na podstawie zarządzenia Burmistrza Bisztynka.

³ Repertorium A nr 5059/2011.

⁴ Uchwała nr VIII/50/11 z dnia 28 października 2011 r. w sprawie utworzenia przez Gminę Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

⁵ Zarządzenie Burmistrza Bisztynka z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie powierzenia zadań własnych Gminy Bisztynek w zakresie utrzymania cmentarzy komunalnych Gminy Bisztynek i zarządzania nimi (dalej: Zarządzenie w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy).

W okresie objętym kontrolą stawki opłat za usługi cmentarne, ustalone zarządzeniem Burmistrza⁶ z dnia 28 marca 2014 r. były dwukrotnie zmieniane, tj. odpowiednio 27 lutego 2020 r. oraz 1 kwietnia 2021 r. W cenniku określono rodzaje opłat oraz ich stawki (jednakowe dla wszystkich cmentarzy) m.in. za:

- miejsce za grób ziemny (200 zł/ 230 zł/ 300 zł)⁷,
- miejsce na grób wielournowy (200 zł/ 230 zł/ 300 zł),
- rezerwację na okres 20 lat miejsca na grób ziemny (300 zł/ 350 zł/ 450 zł)⁸,
- zezwolenie na postawienie pomnika jednomiejscowego na grobie ziemnym lub grobowca (60 zł/ 80 zł/ 120 zł),
- wjazd na teren cmentarza w dni robocze (50 zł/ 70 zł/ 100 zł),
- nadzór nad ekshumacją w dni robocze (50 zł/ 70 zł/ 100 zł).

W okresie objętym kontrolą Spółka stosowała różną praktykę w zakresie pobierania opłat. Do dnia wejścia zarządzenia Burmistrza Nr 48/2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r. nie żądano bowiem, 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., w przypadku pochówku we wcześniej zarezerwowanym miejscu pobierano natomiast także opłatę za „miejsce za grób ziemny (2,0 x 1,0)”. Przy czym, z treści zarządzenia 48/2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r. nie wynika, aby oprócz zmiany stawek nastąpiła również zmiana postanowień w zakresie pobierania ww. opłat.

Jak wyjaśnił Burmistrz Bisztynka, podczas prac związanych z opracowaniem zarządzenia z 2021 r. kierownictwo Urzędu omówiło z ZGK wysokość poszczególnych stawek oraz sposób ich naliczenia. W kwestii opłaty rezerwacyjnej dokonano zmiany praktyki w zakresie 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.

W okresie objętym kontrolą ZGK trzykrotnie świadczył usługi w zakresie prac porządkowych i pielęgnacyjnych na grobach, które to nie mieściły się w katalogu usług określonym w obowiązującym cenniku. Usługi te zostały zaewidencjonowane w systemie księgowym jako przychody ze sprzedaży usług z cmentarzy, zamiast jako przychody ze sprzedaży usług sprzątnia (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 1).

(akta kontroli str. 41-76, 99-106)

2. ZGK prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową w odniesieniu do zarządzanych cmentarzy komunalnych. Księgi rachunkowe pozwalały na ustalenie wysokości wpływów uzyskanych z tytułu opłat cmentarnych oraz kosztów związanych z zarządzanymi cmentarzami.

Spółka realizowała określony w zarządzeniu w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy obowiązek przedkładania do Urzędu Miasta w Bisztynku informacji o wysokości wpływów z pobranych opłat za usługi cmentarne, poniesionych kosztów na utrzymanie cmentarzy i ich zarządzanie, z podziałem na poszczególne cmentarze,

⁶ Zarządzenie nr 32/2014 Burmistrza Bisztynka z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ustalenia cennika za usługi cmentarne na Cmentarzach Komunalnych w Bisztynku i Sałopach zmienione zarządzeniem nr 24/2020 Burmistrza Bisztynka z dnia 27 lutego 2020 r. oraz zarządzeniem nr 48/2021 Burmistrza Bisztynka z dnia 1 kwietnia 2021 r. (dalej: „Zarządzenie w sprawie ustalenia cennika za usługi cmentarne”).

⁷ Do 1 kwietnia 2021 r. opłata występująca w cenniku pod nazwą „miejsce grzebalne (2,0 x 1,0)”.

⁸ Do 1 kwietnia 2021 r. opłata występująca w cenniku pod nazwą „miejsce grzebalne – rezerwacja na 20 lat”.

a także przychodów osiągniętych w roku poprzedzającym i przewidywanych w roku składania informacji. Analiza czterech informacji złożonych w kontrolowanym okresie do Burmistrza wykazała m.in., że:

- wszystkie sprawozdania za wyjątkiem jednego - złożonego w 2019 r. z dwudniowym opóźnieniem (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 2) - złożone zostały w wymaganym terminie, tj. do dnia 30 stycznia każdego roku,
- informacje o wysokości wpływów z pobranych opłat za usługi cmentarne oraz poniesionych kosztów przedstawiano z podziałem na miejscowości, tj. Bisztynek i Sątopy, zamiast w podziale na trzy zarządzane cmentarze⁹,
- we wszystkich złożonych sprawozdaniach nie podano planowanych przychodów i kosztów przewidywanych w roku składania informacji¹⁰. W 2020 oraz 2021 r. ZGK został wezwany przez Urząd do uzupełnienia sprawozdań, które zostały uzupełnione odpowiednio 24 lutego 2020 oraz 25 lutego 2021 r.,
- wszystkie dane finansowe ujęte w sprawozdaniach były zgodne z danymi ujętymi w prowadzonej ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 107-123, 222-248)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) Spółka uzyskała łącznie 115,2 tys. zł przychodów z tytułu opłat cmentarnych. W 2019 r. wyniosły one 26,1 tys. zł, w 2020 r. - 33,4 tys. zł (wzrost o 28% w stosunku do roku ubiegłego), w 2021 r. - 56,4 tys. zł (wzrost o 69%), a do 30 czerwca 2022 r. uzyskano przychody w wysokości 25,4 tys. zł. Największy udział miały w nich wpływy z tytułu wznowienia opłat na dalsze użytkowanie grobu na okres 20 lat, które wyniosły 53,8 tys. zł, a następnie wpływy z tytułu miejsce na grób ziemny - 24,4 tys. zł oraz za zezwolenie na wjazd i wejście na teren cmentarza w celu wykonania prac - 23,7 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą Spółka nie rozliczała się z Gminą z pobranych opłat cmentarnych i nie przekazywała tych środków na rachunek dochodów budżetowych Miasta (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 3).

W każdym roku okresu objętego kontrolą Burmistrz określał (zarządzeniem) wysokość wynagrodzenia za wykonywane przez ZGK czynności w zakresie utrzymania cmentarzy komunalnych. Ustalona kwota wynosiła w 2019 r. - 20 tys. zł, 2020 r. - 22 tys. zł, 2021 r. - 32 tys. zł oraz w 2022 r. - 32 tys. zł. Środki w równych miesięcznych ratach były otrzymywane z budżetu Gminy na podstawie wystawianych przez Spółkę co miesiąc faktur.

Wydatki na utrzymanie cmentarzy w poszczególnych latach wynosiły: w 2019 r. - 68,5 tys. zł, 2020 r. - 96,4 tys. zł (wzrost o 41% w stosunku do roku ubiegłego¹¹), 2021 r. - 98,1 tys. zł (wzrost o 2%), w 2022 r. (do 30 czerwca) - 51,6 tys. zł. Poniesione koszty dotyczyły między innymi: wydatków z tytułu usług obcych (głównie wywóz odpadów), w łącznej kwocie 207,8 tys. zł, z tytułu wynagrodzeń - 66,9 tys. zł, z tytułu materiałów bieżących - 11,0 tys. zł. Spółka w kontrolowanym okresie nie ponosiła wydatków majątkowych związanych z utrzymaniem cmentarza.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą z tytułu działalności cmentarnej Spółka ponosiła straty 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.

⁹ Zagadnienie ujęto w nieprawidłowości nr 2.

¹⁰ Zagadnienie ujęto w nieprawidłowości nr 2.

¹¹ W wyniku zmiany przepisów z zakresu gospodarki odpadami nastąpił znaczny wzrost kosztów wywozu odpadów.

Jak wyjaśniła Prezes, Gmina nie określała, w jaki sposób powinno następować pokrycie straty na działalności cmentarnej. Do kompetencji właściciela spółki, tj. Gminy, należy decyzja o podziale zysku lub pokryciu straty. Do 2020 r. Spółka osiągała dodatni wynik finansowy, a za 2021 r. postanowiono, że ujemny wynik finansowy z działalności Spółki zostanie pokryty z jej kapitału rezerwowego.

Analiza faktur¹² wystawianych przez ZGK w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w zakresie świadczonych usług cmentarnych wykazała, że:

- w jedenastu przypadkach nie opłacono w terminie faktur za usługi cmentarne. W każdym przypadku wzywano dłużników do uiszczenia zaległej opłaty. W dziewięciu przypadkach zaległej opłaty dokonano w wyniku przesłanego wezwania do zapłaty, w jednym wystawiono fakturę korygującą¹³, a w pozostałym przypadku sprawa została przekazana radcy prawnemu w celu wszczęcia procedury egzekucyjnej (204 dni od upływu terminu płatności). Na podstawie otrzymanej 10 sierpnia 2022 r. dokumentacji radca prawny, w trakcie trwania kontroli NIK, złożył w dniu 6 grudnia 2022 r. pozew o zapłatę w postępowaniu upominawczym (322 dni od upływu terminu płatności),
- W czterech wystawionych przez Spółkę fakturach błędnie wykazano kwotę należności z tytułu opłat cmentarnych. W jednej z faktur za „Wznowienie rezerwacji na 20 lat” wykazano kwotę 200 zł netto, podczas gdy zgodnie z obowiązującym cennikiem osoba powinna być obciążona kwotą 230 zł netto. Z kolei w trzech przypadkach wystawiono faktury za usługę „wjazdu na cmentarz” bez uwzględnienia w niej także należnej opłaty za grób ziemny (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 4).

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 wyjaśniła Prezes, informacje o zbliżającym się terminie obowiązku uiszczenia opłaty za dalsze 20 lat wykorzystania grobu przekazywane są osobiście lub telefonicznie osobom, co do których Spółka posiada wiedzę dotyczącą tzw. „dysponenta grobu”. W pozostałych przypadkach, w okresie jesiennym ustawiane są na grobach tabliczki z informacją o konieczności wznowienia opłaty. Zasady te zostały określone w ZGK.

(akta kontroli str. 50-55, 107-221, 249-287, 397-402)

3. Na podstawie zarządzenia w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy ZGK zobowiązany został m.in. do prowadzenia spraw administracyjnych cmentarza. Badanie realizacji w badanym okresie wymogów rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów, przeprowadzone na próbie 80 spraw¹⁴, wykazało m.in., że:

- księga osób pochowanych na cmentarzu prowadzona była w formie papierowej, natomiast księga grobów oraz alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu nie był prowadzony w przypadku żadnego z cmentarzy (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 5),
- wszystkie 80 wpisów do księgi osób pochowanych na cmentarzu nie zawierały niektórych danych wymaganych w rozporządzeniu w sprawie sposobu

¹² Po 20 faktur z każdego roku okresu objętego kontrolą.

¹³ Faktura korygująca do faktury za usługę wznowienie opłaty na kolejne 20 lat.

¹⁴ Po 20 spraw z każdego roku okresu objętego kontrolą dotyczących pochówku na cmentarzu przy ul. Wojska Polskiego w Bisztyńku.

prowadzenia ewidencji grobów, tj. nazwiska rodzowego, stanu cywilnego, imion i nazwiska rodziców, rodzaju grobu, daty rejestracji zgonu w rejestrze stanu cywilnego, imiona i nazwiska (w odniesieniu do osób uprawnionych do pochowania zwłok), oznaczenia organu lub innego podmiotu (w odniesieniu do obowiązanych lub uprawnionych do pochowania zwłok) – zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 6,

- wszystkie wpisy nie posiadały daty wpisu co uniemożliwiało zweryfikowanie, czy wpis został dokonany nie później niż w terminie 7 dni od dnia pochowania osoby na cmentarzu, tj. w terminie wynikającym z §6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów¹⁵,
- numeracja 80 wpisów do księgi była prowadzona w układzie rocznikowym, rozpoczynała się na początku roku kalendarzowego od numeru pierwszego i kończyła się numerem nadanym ostatniemu wpisowi w danym roku kalendarzowym,
- mimo wymogu określonego w §11 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów, we wszystkich przypadkach daty nie były pisane słownie i cyframi arabskimi umieszczonymi w nawiasie w kolejności: rok, miesiąc, dzień, lecz były zapisywane w kolejności (dzień, miesiąc, rok)¹⁶,
- wbrew postanowieniom §14 ust. 2 ww. rozporządzenia, w przypadku wszystkich wpisów brak było parafki osób dokonujących wpisu¹⁷.

Ustalono również, że prowadzona księga osób pochowanych na cmentarzu była przechowywana w szafie zamykanej na klucz, w pomieszczeniu zapewniającym należyte jej zabezpieczenie przed uszkodzeniem oraz zniszczeniem.

(akta kontroli str. 288-325, 342-344)

4. ZGK nie było zobowiązane przez Burmistrza do sporządzania sprawozdań z realizacji zleconych zadań.

Jak wyjaśniła Prezes, ZGK nie zostało zobowiązane przez Gminę Bisztynek do sporządzania sprawozdań z realizacji zleconych zadań dotyczących cmentarzy, a powierzone zadania były nadzorowane na bieżąco w trakcie spotkań z kadra kierowniczą Urzędu.

(akta kontroli str. 326)

5. W okresie objętym kontrolą Spółka nie była kontrolowana przez podmioty zewnętrzne w zakresie realizacji zadań dotyczących cmentarzy, w tym przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

(akta kontroli str. 327-329)

6. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) do Spółki nie wpłynęły skargi dotyczące jej działalności związanej z zarządzaniem cmentarzami.

(akta kontroli str. 330)

¹⁵ Zagadnienie ujęto w nieprawidłowości nr 6.

¹⁶ Zagadnienie ujęto w nieprawidłowości nr 6.

¹⁷ Zagadnienie ujęto w nieprawidłowości nr 6.

7. W toku kontroli NIK dokonano oględzin dwóch cmentarzy¹⁸. W trakcie oględzin cmentarza przy ul. Wojska Polskiego ustalono m.in., że:

- na terenie cmentarza nie było domu przedpogrzebowego lub kostnicy, a więc obiektów, o których mowa w art. 5 ust. 2 z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹⁹;
- na obszarze cmentarza w centralnej jego części znajdował się kościół Rzymsko-Katolicki pełniący funkcję kaplicy cmentarnej. Działka, na której był zlokalizowany kościół nie stanowiła własności Gminy;
- cmentarz zlokalizowany był na obszarze ogrodzonym z czterech stron, a ogrodzenie wynosiło od 105 cm w najniższym punkcie do 150 cm w najwyższym punkcie. Ogrodzenie było wykonane z jednej strony z trwałego metalowego materiału, a z pozostałych stron z siatki ogrodzeniowej, która w dniu oględzin na odcinku o długości około trzech metrów była uszkodzona (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 7);
- teren cmentarza i wokół niego, wyposażony był w drogi dojazdowe i dojścia, a miejsca postojowe oraz główne dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych posiadały nawierzchnię utwardzoną dostosowaną do osób niepełnosprawnych;
- cmentarz posiadał po cztery kontenery do segregacji odpadów umiejscowione przy obu wejściach. Na terenie cmentarza znajdowały się także dwa boksy na liście oraz jeden stojak na znicze.

Z kolei podczas oględzin cmentarza przy ul. Grodzkiej ustalono m.in., że:

- na terenie cmentarza nie było domu przedpogrzebowego lub kostnicy,
- ogrodzenie z frontальной strony cmentarza zostało wykonane z trwałego materiału (metal i cegła). Z pozostałych trzech stron było ono wykonane z siatki ogrodzeniowej (ogrodzenie było w dobrym stanie),
- cmentarz posiadał drogę dojazdową oraz dojścia posiadające nawierzchnię utwardzoną; ciągi pieszkie i pieszo-jezdne oraz jedyne wejście na cmentarz były dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz umożliwiały swobodne wejście,
- cmentarz był wyposażony w jeden kontener na odpady plastikowe znajdujący się przed wejściem na teren cmentarza oraz dwa kosze na odpady zmieszane (jeden przed wejściem oraz drugi na terenie cmentarza).

Zarówno ZGK jak i Urząd nie posiadał książki obiektu budowlanego dla cmentarza przy ul. Wojska Polskiego (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 8). Książki obiektów budowlanych pozostałych cmentarzy były przechowywane w ZGK. Książki obiektu budowlanego dla cmentarza przy ul. Grodzkiej oraz cmentarza w Sałopach od daty ich założenia (tj. od 2003 r.) nie zawierały wpisów świadczących o przeprowadzeniu kontroli okresowej (pięcioletniej), o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 9). W toku kontroli Spółka zleciła przeprowadzenie okresowej kontroli (rocznej oraz pięcioletniej) wszystkich trzech cmentarzy. Do dnia zakończenia kontroli odbyła się okresowa kontrola cmentarza przy ul. Wojska Polskiego, w wyniku której zalecono m. in. remont budynku gospodarczego.

(akta kontroli str. 331-383)

¹⁸ Cmentarz przy ul. Grodzkiej oraz Wojska Polskiego.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1947.

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

1. W badanym okresie w trzech przypadkach²⁰ uzyskane przez Spółkę przychody za wykonanie usługi sprzątnięcia i porządkowania nagrobków w łącznej kwocie 279,35 zł zaksięgowane zostały w przychody z działalności cmentarzy, zamiast w przychody ze sprzedaży usług sprzątnięcia. Usługi te nie były określone w zarządzeniach Burmistrza Bisztyńka dotyczących ustalenia cennika za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych w Bisztyнку i Sątopach.

Jak wyjaśniła Prezes, w kontrolowanym okresie zostały zlecone osobom fizycznym prace porządkowe na grobach. Przychód z tych usług, z uwagi na fakt, że były świadczone na cmentarzach, księgowany był na działalność cmentarzy. Obecne i przyszłe zlecenia świadczenia usług sprzątnięcia grobów będą zaliczane i księgowane w odrębnej działalności spółki, jaką są usługi odpłatne.

(akta kontroli str. 62-76, 397-402)

2. Spółka w badanym okresie nie w pełni należycie wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych, określonych w §4 ust. 3 załącznika do zarządzenia w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy. Stwierdzono bowiem, że sprawozdanie za:

- 2018 r., 2019 r., 2020 r. oraz 2021 r. przedstawiały dane dotyczące wysokości wpływów z pobranych opłat za usługi cmentarne oraz poniesionych kosztów z tytułu utrzymania cmentarzy z podziałem na miejscowości (Bisztynek i Sątopy), zamiast podziału określonego w zarządzeniu, tj. na poszczególne cmentarze,
- 2018 r., 2019 r., 2020 r. oraz 2021 r. nie zawierało przewidywanych przychodów z pobranych opłat za usługi cmentarne i kosztów z tytułu utrzymania cmentarzy dotyczących roku składania informacji,
- 2018 r. zostało złożone 1 lutego 2019 r. tj. dwa dni po terminie.

Jak wyjaśniła Prezes, powodem złożenia sprawozdania za 2018 r. po terminie było przeoczenie tego terminu. Dodała, że Gmina nie kwestionowała przedkładanych sprawozdań, które zawierały tylko podział na miejscowości oraz nie zawierały przewidywanych przychodów i kosztów roku bieżącego. W sprawozdaniu za 2022 r. będą zawarte koszty i przychody na 2023 r., a sprawozdanie zostanie przedłożone w formie wymaganej zarządzeniem nr 105/2011.

(akta kontroli str. 222-248, 397-402)

3. Środki uzyskiwane w ramach wpływów za opłaty cmentarne pobierane według określonego przez Burmistrza cennika nie były w badanym okresie przekazywane do Urzędu, do czego zobowiązywał art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²¹. Przepis ten stanowi, iż źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z opłat uiszczane na podstawie odrębnych przepisów oraz dochody z majątku gminy. Pobrane przez ZGK i nieprzekazane do Miasta Bisztynek wpływy z tytułu opłat cmentarnych wyniosły łącznie 141,3 tys. zł (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.).

Jak wyjaśniła Prezes, w kontrolowanym okresie wpływy z usług cmentarnych, jak i środki przekazywane z budżetu Gminy stanowiły pokrycie kosztów

²⁰ Faktura VAT nr 13/11/2020 z dnia 4 listopada 2020 r., 143/10/2020 z dnia 19 października 2020 r. oraz 163/10/2019 z dnia 29 października 2019 r.

²¹ Dz. U z 2021 r., poz. 1672 (dalej: Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

utrzymania cmentarzy komunalnych. Gmina Bisztynek nie występowała do ZGK o przekazanie środków uzyskanych z tytułu usług cmentarnych.

(akta kontroli str. 41-45, 250, 397-402)

4. W czterech fakturach²², wystawionych przez Spółkę w badanym okresie, błędnie określono kwotę należności z tytułu opłat cmentarnych, tj.:
- w fakturze nr 8/03/2020 z 6 marca 2020 r. za „Wznowienie rezerwacji na 20 lat” wykazano kwotę 200 zł netto, podczas gdy zgodnie z obowiązującym cennikiem powinna kwota 230 zł netto,
 - w trzech przypadkach wystawiono faktury za usługę „wjazdu na cmentarz” bez uwzględnienia w nich także należnej opłaty za grób ziemny (nie pobrano opłat na łączną kwotę 0,9 tys.zł).

Jak wyjaśniła Prezes, w przypadku faktury 8/03/2020 została ona wystawiona przed przekazaniem pracownikom Spółki odpowiedzialnym za wystawianie faktur Zarządzenia Burmistrza w sprawie nowego cennika opłat za usługi cmentarne. Z kolei w fakturze 121/11/2020 pominięta została opłata za miejsce grzebalne, lecz do końca 2022 r. zostanie wystawiona faktura obejmująca tę opłatę. W przypadku faktur 18/06/2021 oraz 161/07/2021 nie zostały pobrane opłaty za grób ziemny, ponieważ pochówku dokonano w miejscach już zarezerwowanych.

Zdaniem NIK, w przypadku faktur 18/06/2021 z 8 czerwca 2021 r. oraz 161/07/2021 z 28 lipca 2021 r. pochówek odbył się po 1 kwietnia 2021 r., tj. po zmianie praktyki w zakresie pobierania opłat. Również w przypadku pochówku w miejscu dokonanej wcześniej rezerwacji ZGK powinien pobrać opłatę „Miejsce na grób ziemny”.

(akta kontroli str. 99-105, 252-256, 397-408)

5. W badanym okresie ZGK nie realizował należycie powierzonego przez Gminę Bisztynek, na podstawie zarządzenia w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy, zadania dotyczącego prowadzenia spraw administracyjnych cmentarza, tj. prowadzenia dokumentacji cmentarnej. W ww. okresie nie prowadził bowiem, w przypadku wszystkich trzech cmentarzy komunalnych, księgi grobów oraz alfabetycznego spisu osób pochowanych, co było niezgodne z §1 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów. Przepis ten stanowi, że osoby odpowiedzialne za utrzymanie i zarządzanie cmentarzem prowadzą księgę osób pochowanych na cmentarzu, prowadzoną według numeracji narastającej lub w układzie rocznikowym, księgę grobów oraz alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu.

Jak wyjaśniła Prezes, w odniesieniu do cmentarzy komunalnych administrowanych przez Spółkę, księgi były prowadzone od 1964 r. i prowadzone są nadal, bez dodatkowych ksiąg: grobów i alfabetycznego spisu osób zmarłych. Zakład zakupił komplet ksiąg i od stycznia 2023 r. w przypadku każdego cmentarza będzie prowadzona ewidencja osób zmarłych, alfabetyczny spis osób pochowanych oraz księga grobów.

(akta kontroli str. 288-325, 397-402)

6. Analiza zgodności 80 wpisów do prowadzonej księgi osób pochowanych na cmentarzu z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów wykazała, że w prowadzonej „Ewidencji zmarłych pochowanych na cmentarzu” wszystkie wpisy:

²² Faktura 8/03/2020 z 6 marca 2020 r., 121/11/2020 z 13 listopada 2020 r., 18/06/2021 z 8 czerwca 2021 r. oraz 161/07/2021 z 28 lipca 2021 r.

- nie zawierały elementów określonych w § 3 ust. 1 oraz ust. 2, tj. nazwiska rodowego, stanu cywilnego, imion i nazwiska rodziców, rodzaju grobu, daty rejestracji zgonu w rejestrze stanu cywilnego, imiona i nazwiska (w odniesieniu do osób uprawnionych do pochowania zwłok), oznaczenia organu lub innego podmiotu (w odniesieniu do obowiązanych lub uprawnionych do pochowania zwłok),
- nie posiadały daty wpisu (naruszono § 6 ust. 1),
- były dokonane w niewłaściwym formacie (dzień, miesiąc, rok), tj. nie były pisane słownie i cyframi arabskimi umieszczonymi w nawiasie w kolejności: rok, miesiąc, dzień (§ 11),
- nie zawierały parafki osób dokonujących wpisu (§ 14 ust. 2).

Jak wyjaśniła Prezes, układ prowadzonych ksiąg ewidencji osób zmarłych pochowanych na cmentarzu nie zawiera wszystkich elementów określonych rozporządzeniem i dlatego nie są one w pełni zgodne z określonymi wymogami.

(akta kontroli str. 288-325, 397-402)

7. W toku oględzin cmentarza komunalnego przy ul. Wojska Polskiego w Bisztynku, przeprowadzonych przez NIK w dniu 12 października 2022 r., stwierdzono uszkodzenie ogrodzenia (tj. zły stan techniczny siatki ogrodzeniowej na długości około trzech metrów), w wyniku czego dostęp do cmentarza nie był należycie zabezpieczony.

Jak wyjaśniła Prezes, na bieżąco są podejmowane działania zmierzające do naprawy stanu technicznego infrastruktury. Wymiana siatki ogrodzeniowej od strony boiska będzie kontynuowana od listopada 2022 r. Uszkodzenie ogrodzenia zostanie naprawione, tak aby osiągnęło minimalną wysokość 1,5 m.

(akta kontroli str. 331-337, 397-402)

8. W przypadku cmentarza komunalnego przy ul. Wojska Polskiego (będącego obiektem budowlanym w rozumieniu prawa budowlanego – art. 3 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego) w okresie objętym kontrolą nie prowadzono książki obiektu budowlanego, co było niezgodne z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Przepis ten stanowi, że właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2, książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego.

Jak wyjaśniła Prezes, książka obiektu budowlanego dla cmentarza przy ul. Wojska Polskiego zaginęła podczas gradobicia w lipcu 2012 r., gdy zalaniu uległ cały budynek biurowy ZGK. W natłoku prac przy usuwaniu skutków gradobicia nie zwrócono uwagi na jej brak i nie utworzono duplikatu.

(akta kontroli str. 287, 331-383, 405-408)

9. W przypadku cmentarzy komunalnych zlokalizowanych w Bisztynku przy ul. Grodzkiej oraz Wojska Polskiego, jak również cmentarza w Sątopach do końca I półrocza 2022 r. nie wywiązano się z obowiązku poddania tych obiektów budowlanych kontroli okresowej (pięcioletniej), o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Przepis ten stanowi, że obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowej kontroli, co najmniej raz na 5 lat, polegającej

na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

Jak wyjaśniła Prezes, okresowe kontrole nie były przeprowadzane z powodu przeoczenia tych obiektów w zapytaniu ofertowym przeprowadzonym w związku z wyborem wykonawcy do przeglądu wszystkich obiektów administrowanych przez Spółkę. Raz popełnione przeoczenie powielane było kilkakrotnie. W bieżącym roku zlecone zostało wykonanie przeglądów rocznych i pięcioletnich na wszystkich cmentarzach administrowanych przez ZGK.

W przypadku cmentarza komunalnego zlokalizowanego przy ul. Wojska Polskiego w Bisztynku, w dniu 4 listopada 2022 r. przeprowadzono kontrolę okresową określoną w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 287, 331-383, 405-408)

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. Sporządzanie sprawozdań w sposób w pełni odpowiadający wymogom określonym w wytycznych zawartych w zarządzeniu w sprawie powierzenia utrzymania cmentarzy.
2. Przekazywanie Miastu Bisztynek wpływów uzyskiwanych z tytułu opłat cmentarnych określonych w zarządzeniu w sprawie ustalenia cennika za usługi cmentarne na Cmentarzach Komunalnych w Bisztynku i Sątopach, stanowiących dochody własne gminy.
3. Prowadzenie ksiąg cmentarnych w sposób odpowiadający w pełni wymogom określonym w rozporządzeniu w sprawie prowadzenia ewidencji grobów.
4. Naprawienie ogrodzenia cmentarza przy ul. Wojska Polskiego w Bisztynku.
5. Założenie książki obiektu budowlanego w przypadku cmentarza przy ul. Wojska Polskiego w Bisztynku.
6. Terminowe przeprowadzanie kontroli okresowej, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, w odniesieniu do zarządzanych cmentarzy komunalnych.

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