

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	1. Krzysztof Szczepaniak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99631 z dnia 3.03.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Trzebiatowie, ul. Rynek1, 72-320 Trzebiatów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Olszewski wyznaczony 22 marca 2016 r. do pełnienia funkcji Burmistrza Trzebiatowa do czasu wyboru nowego burmistrza. W okresie od 13 grudnia 2010 r. do 29 lutego 2016 r. Burmistrzem Trzebiatowa był Zdzisław Matusiewicz. Z dniem 1 marca 2016 r. został odwołany z tej funkcji w wyniku referendum gminnego w sprawie odwołania Burmistrza Trzebiatowa. (dowód: akta kontroli str. 93, 3-14)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez kontrolowaną jednostkę zadania własnego gminy w zakresie prowadzenia i utrzymania 3 cmentarzy komunalnych. Cmentarzami na terenie Gminy zarządzał Zarząd Dróg Gminnych i Gospodarki Komunalnej (zwany dalej: „ZDGiGK”)¹.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Sposób organizacji zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem 3 cmentarzy komunalnych zapewnił prawidłową ich realizację.

Prawidłowo realizowano obowiązek gminy w zakresie pochówku bezdomnych (art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych² oraz art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³).

Prawidłowo ustalano, przyjmowano i rozliczano z budżetem gminy opłaty za groby. Przestrzegane były miesięczne terminy rozliczania i przekazywania opłat do budżetu gminy. Prawidłowo planowano i realizowano wydatki na utrzymanie cmentarzy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: braku uchwały Rady Miejskiej w Trzebiatowie w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych. Regulamin taki został wprowadzony zarządzeniem Dyrektora ZDGiGK podczas gdy zgodnie z przepisem art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴, organom gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

¹ W ZDGiK przeprowadzono odrębną kontrolę.

² Dz.U. z 2015 r., poz. 2126, zwana dalej: „ustawa o cmentarzach”

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., zwana dalej: „ustawa o pomocy społecznej”

⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm., zwana dalej: „ustawa o samorządzie”.

Z naruszeniem przepisu art. 39 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ oraz §1 rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶ dochody gminy w kwocie w kwocie 114.100 zł w 2014 r. i 105.175 zł w 2015 r. pochodzące z opłat pobieranych przez zarządcę cmentarza ewidencjonowane były w § 0750 *Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze* zamiast w § 0490 *Wpływy z innych lokalnych opłat*.

Stawki opłat za usługi komunalne z wykorzystaniem mienia komunalnego na cmentarzu, w tym za odpłatny wjazd na teren cmentarzy, przechowywanie zwłok w chłodni, wystawienie zwłok w kaplicy nie zostały ustalone uchwałą Rady Miejskiej.

ur. Falić

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza

Opis stanu
faktycznego

W strukturze organizacyjnej Urzędu nie wydzielono komórki zajmującej się zadaniami z zakresu zarządzania, prowadzenia i utrzymania cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 15-54, 80, 82)

Prowadzenie spraw związanych z utrzymaniem cmentarzy powierzono ZDGIGK na podstawie uchwały Rady Miejskiej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej⁷ do wykonywania m.in. zadań gminy w zakresie prowadzenia spraw związanych z utrzymaniem cmentarzy (§1 ust. 3). Zgodnie z treścią Statutu nadanego zarządzeniem Burmistrza⁸ z 20 stycznia 2003 r. zakres powierzonych spraw dotyczył: zakładania i rozszerzania cmentarzy komunalnych, podejmowania decyzji o zamknięciu cmentarza, utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi, wypracowywania decyzji o przeznaczeniu terenu cmentarnego oraz sprawowaniu opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi.

(dowód: akta kontroli str. 55-62)

W sprawie powierzenia zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy Skarbnik Gminy wyjaśnił, że w Urzędzie nikomu nie powierzono zadań w tym zakresie. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Trzebiatowie⁹ nadzór nad realizacją zadań finansowych przez jednostki organizacyjne gminy sprawuje Skarbnik, a nadzorowanie funkcjonowania gospodarki komunalnej zostało powierzone Zastępcy Burmistrza. W latach 2014 i 2015 nie były prowadzone przez pracowników Urzędu kontrole realizacji zadań powierzonych zarządcy w tym kontrole na terenie cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 15-54, 80, 82)

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwana dalej: „ufp”.

⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm., zwane dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

⁷ Zarząd Dróg Gminnych i Gospodarki Komunalnej w Trzebiatowie utworzony został w formie jednostki budżetowej uchwałą Nr III/25/02 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 19 grudnia 2002 r.

⁸ Zarządzenie nr 10a Burmistrza Miasta i Gminy Trzebiatów z 20 stycznia 2003 r. w sprawie nadania statutu.

⁹ Zarządzenie nr 95/09 Burmistrza Trzebiatowa z 10 listopada 2009 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Trzebiatowie, zmieniony zarządzeniami nr nr K/131/10 z 28 grudnia 2010 r., K/14/11 z 14 lutego 2011 r., K/21/11 z 29 marca 2011 r., K/27/11 z 9 maja 2011 r., K/8/12 z 31 stycznia 2012 r., /15/12 z 8 maja 2012 r., K/20/12 z 27 czerwca 2012 r. i K/32/12 z 28 grudnia 2012 r.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. obowiązywała umowa o administrowanie i utrzymanie cmentarzy¹⁰ zawarta przez Dyrektora ZDGiGK z Zakładem Usług Pogrzebowych¹¹. Zakres powierzonych zadań dotyczył m.in. wytyczania kwater grzebalnych, organizowania ceremonii pogrzebowych w zakresie przewozu zwłok, udostępniania domu pogrzebowego, organizowania konduktu oraz właściwego pogrzebu, napraw i utrzymania urządzeń cmentarnych w pełnej sprawności i odpowiednim wyglądzie, prowadzenia ewidencji sprzedaży i pobierania opłat za miejsca grzebalne, a następnie odprowadzania ich do kasy Urzędu Miejskiego w Trzebiatowie wg cen ustalonych przez Radę Miejską w Trzebiatowie, utrzymania czystości oraz porządku na terenie i wokół cmentarzy, bieżącego prowadzenia ewidencji zmarłych, pielęgnacji terenów zielonych, krzewów i drzew.

(dowód: akta kontroli str. 63-65)

Z treści protokołów przekazania cmentarzy z 1992 i 1993 r. (sporządzonych pomiędzy Administratorem a Urzędem Miasta i Gminy Trzebiatów) wynikało, że Administrator zajmował się zarządzaniem, administrowaniem i utrzymaniem czystości na cmentarzu komunalnym w Trzebiatowie od 1992 r.

(dowód: akta kontroli str. 63-65, 67-78, 104-121)

W powyższej sprawie Sekretarz Trzebiatowa wyjaśnił, że *w Urzędzie Miejskim w 2002 r. dokonano restrukturyzacji, w wyniku której zlikwidowano Referat Gospodarki Komunalnej. W tym samym czasie utworzono, na podstawie Uchwały Rady Miejskiej w Trzebiatowie z 19 grudnia 2002 r., jednostkę budżetową – ZDGiGK, która przejęła m.in. zadania z zakresu utrzymania cmentarzy komunalnych. Pomimo tego, że faktycznym wykonawcą usług na terenie cmentarzy jest podmiot zewnętrzny to zlecenie tych usług oraz nadzór nad ich realizacją sprawowany jest przez ZDGiGK.*

(dowód: akta kontroli str. 274-275)

Sekretarz Trzebiatowa wyjaśnił, że *większość przekazanych zadań ZDGiGK realizuje samodzielnie, natomiast część, wśród nich również administrowanie i utrzymanie cmentarzy zleca, zgodnie z obowiązującymi przepisami, podmiotom zewnętrznym, co pozwala ograniczyć koszty funkcjonowania ZDGiGK i sprawniej realizować powierzone zadania.*

(dowód: akta kontroli str. 205-207)

Rada Miejska nie podejmowała uchwał w sprawie wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, o którym mowa w art. 4 ust.1 pkt. 1 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹². W powyższej sprawie Sekretarz Gminy wyjaśnił, że „zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (...) gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Na tej podstawie Rada Miejska w Trzebiatowie utworzyła z dniem 1 stycznia 2003 r. jednostkę budżetową – ZDGiGK, której przekazano również część zadań z zakresu gospodarki komunalnej. W uchwale (...) w sprawie utworzenia jednostki budżetowej ZDGiGK, w podstawie prawnej omyłkowo pominięto ustawę o gospodarce komunalnej.”

(dowód: akta kontroli str. 274-275)

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy funkcjonowały 3 cmentarze komunalne: w mieście Trzebiatowie o powierzchni 6,6016 ha oraz we wsi Kłodkowo o powierzchni 0,51 ha i Gosław o powierzchni 0,51 ha. Działki, na których są zlokalizowane cmentarze były własnością Gminy Trzebiatów. Wg informacji podanej przez Sekretarza Gminy, cmentarze funkcjonują od czasów powojennych a Gmina

¹⁰ Umowa nr nr 022/39/2013 z 20 grudnia.2013 r.

¹¹ Podmiot prywatny zwany dalej: „Administratorem”

¹² Dz.U. z 2011 r., nr 45, poz. 236 ze zm.

nie posiada dokumentów potwierdzających kiedy one powstały¹³. Powyższe cmentarze prowadzone były wyłącznie dla Gminy Trzebiatów.

(dowód: akta kontroli str. 66, 82)

W Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących stopnia wykorzystania terenu cmentarzy komunalnych. Prowadzenie spraw związanych z zakładaniem i rozszerzaniem cmentarzy komunalnych należało do statutowych zadań ZDGiGK. W sprawozdaniach z działalności dotyczącej cmentarzy komunalnych za lata 2010 – 2015 Dyrektor ZDGiGK zwracał uwagę na ograniczoną ilość miejsc pochówku na cmentarzu przy ul. Kołobrzesckiej w Trzebiatowie i konieczność rozszerzenia granic cmentarza pod nowe miejsca. W latach 2010 – 2015 w budżecie Gminy zaplanowane były środki na zakup nieruchomości w kolejnych latach odpowiednio 200 tys. zł, 100 tys. zł, 50 tys. zł, 200 tys. zł, 400 tys. zł i 425 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 82, 104-121, 230-247)

Udokumentowane działania zmierzające do pozyskania przyległych do cmentarza działek będących własnością osób fizycznych¹⁴ Gmina prowadziła od listopada 2015 r. Tereny działek nr 625, 2652 i 2653, o które zabiegała Gmina tylko w małej części (fragment działki nr 625) objęte były obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego¹⁵. W obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹⁶ powyższe działki znajdowały się na terenie oznaczonym symbolem ZC – tereny cmentarzy oraz symbolem OG – tereny potrzeb powszechnych.

(dowód: akta kontroli str. 255-272)

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że „rozmowy z właścicielami sąsiadujących z cmentarzem działek podjęte zostały już w roku 2012. Prowadziliśmy rozmowy w kierunku zamiany działek. Do porozumienia nie doszło. Rozmowy zostały wznowione w marcu roku 2015. Wystąpiliśmy z propozycją odkupienia trzech działek na powiększenie obszaru cmentarza. Właściciele przedstawili swoje propozycje w wysokości 50 zł/m². Sporządzony na zlecenie Gminy operat szacunkowy określa wartość działek w wysokości 4 zł/m². Wobec braku porozumienia w kwestii ceny działek podjęliśmy działania zmierzające do wywłaszczenia gruntu pod cmentarz.”

(dowód: akta kontroli str. 83)

W styczniu 2016 r. Burmistrz wystąpił do SKO¹⁷ z wnioskiem o wskazanie organu do wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającego na rozbudowie cmentarza komunalnego w Trzebiatowie na działkach gruntu nr 625, 2652 i 2653 w obrębie ewidencyjnym Trzebiatów 3. SKO postanowieniem z 29 lutego 2016 r.¹⁸ wyznaczyło Wójta Gminy Karnice jako organ właściwy do załatwienia tej sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 248-253)

W sprawie przyczyn wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego Sekretarz Gminy wyjaśnił, że działki nr 625, nr 2652 i nr 2653 położone są wg obowiązującego studium warunków i kierunków

¹³ Komunalizacja działek obejmujących cmentarz w Trzebiatowie: nr 605, 608/1, 613, 615, 616, 617, 618, 619, nastąpiła na podstawie decyzji Wojewody GNG.4.G-7211/723/97 z dnia 07.07.1997 r. oraz działek nr 620, 621/1, 607/1 Decyzją GNG.4.G-7211/724/97 z dnia 07.07.1997 r., działki nr 39 Decyzją GNG.n.9-7211/2499/92 z dnia 15.09.1992 r. Komunalizacja działek w obrębie Cmentarza w Gosławiu: działka nr 181 nastąpiła decyzją GNG.n.9-7211/2713/92 z dnia 02.11.1992 r. Komunalizacja działek w obrębie Cmentarza w Kłodkowie: działka nr 62 nastąpiła decyzją GNG.n.9-7211.2114/91 z 01.08.1991 r.

¹⁴ Działka nr 625, obręb ewidencyjny Trzebiatów o powierzchni 15008 ha, działka nr 2652, obręb ewidencyjny Trzebiatów o powierzchni 0,6180 ha

¹⁵ Uchwała nr XXXV/340/01 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Trzebiatowa na obszarze oznaczonym symbolem 2RP w jednostce strukturalnej planu F.

¹⁶ Uchwała Nr XXIV/191/12 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 28.06.2012 r.

¹⁷ Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie

¹⁸ Znak pisma: SK/WJ/420/153/2016

zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁹ na obszarze określającym lokalizację cmentarza komunalnego w jego docelowych granicach. Przyjęto, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰ w przypadku braku mpzp określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, przy czym lokalizacje inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 207)

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 ustawy o cmentarzach, o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy, po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego. Do czasu niniejszej kontroli NIK Rada Miejska nie podejmowała uchwały w tej sprawie. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że podjęcie uchwały w tej sprawie, podobnie jak w wielu innych kwestiach leżących w kompetencjach Rady Gminy, wymaga przygotowania materiałów na podstawie, których Rada podejmuje uchwałę.

(dowód: akta kontroli str. 208)

Regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych obowiązujący w okresie objętym kontrolą został wprowadzony zarządzeniem Dyrektora ZDGiGK²¹. Dokument ten zawierał aktualne dane o zarządcy i obsłudze administracyjnej cmentarza. W regulaminie zapisano, że opłaty za korzystanie z cmentarzy określa Rada Miejska w Trzebiatowie a za pozostałe usługi cmentarne i pogrzebowe ustala Dyrektor ZDGiGK w drodze zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 84-85)

Obowiązek Gminy w zakresie pochówku osób bezdomnych nałożony na podstawie przepisów art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy o pomocy społecznej realizowany był przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Trzebiatowie²². W statucie jednostki zapisano, że do zadań własnych Gminy realizowanych przez OPS należy m.in. sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym (§ 5 ust. 15). Szczegółowych zasad w tym zakresie nie ustalono. Kierownik OPS poinformował, że w każdym roku występuje z zapytaniem dotyczącym kosztów usługi pogrzebowej do firm pogrzebowych na terenie Gminy oraz firm działających w Gryficach i dokonuje wyboru najkorzystniejszej oferty. Z wybranym oferentem podpisywana jest umowa na realizację usługi w danym roku kalendarzowym. Po stronie OPS pozostaje dbałość o organizację pochówku zgodnie z wyznaniem zmarłego.

(dowód: akta kontroli str. 83, 132-138)

W 2014 r. dokonano pochówku 1 osoby sfinansowanego przez Gminę i wydatkowano 2.138,40 zł. Osoba ta była osobą bezdomną. W 2015 r. dokonano pochówku 2 osób finansowanego przez Gminę w łącznej kwocie 5.032,80 zł (nie chowano osób bezdomnych).

(dowód: akta kontroli str. 140-145)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na podstawie przepisu art. 40 ustawy ust. 2 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³, organom gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada Miejska

¹⁹ Uchwała Nr XLVI/395/14 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 24 kwietnia 2014 r.

²⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.

²¹ Zarządzenie nr 09/2013 z 31 grudnia 2013 r.

²² Zwany dalej: „OPS”.

²³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

w Trzebiatowie nie podjęła uchwały w sprawie regulaminu cmentarzy gminnych, a regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych wprowadzony został zarządzeniem ZDGiGK z dnia 31 grudnia 2013 r. Przywołana w treści zarządzenia podstawa prawna z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych dotyczyła kompetencji tylko w zakresie utrzymania cmentarzy komunalnych i zarządzania nimi.

(dowód: akta kontroli str. 84-85)

Dyrektor ZDGiGK wyjaśnił, że „podjęta decyzja o wprowadzeniu zarządzeniem regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Trzebiatowie, Gostawiu i Kłodkowie była podyktowana dbałością o powierzone mienie gminne w zarządzanie jednostce organizacyjnej, którą kieruję. (...) Jako osoba zarządzająca cmentarzami komunalnymi, dbająca o wygląd, estetykę oraz bezpieczeństwo uważałem, że tylko w taki sposób można uzyskać pozytywne efekty w trosce o nasze wspólne mienie. Jest to jedna z metod przeciwdziałania wandalizmowi oraz niszczenia przez osoby trzecie mienia komunalnego.”

(dowód: akta kontroli str. 91-92)

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że „żaden z organów gminy dysponujących inicjatywą uchwałodawczą, tj. zarówno Rada Miejska jak i Burmistrz nie zainicjował prac nad uchwałą w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy. Z wnioskiem o podjęcie takiej uchwały nie wystąpił również zarządca cmentarzy. Korzystano z regulaminu ustalonego, bez podstawy prawnej, przez Dyrektora ZDGiGK.

(dowód: akta kontroli str. 207)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z treścią art. 3 ustawy o cmentarzach, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego²⁴. Wystąpienie o wydanie decyzji lokalizacyjnej na rozbudowę cmentarza komunalnego wskazuje na wszczęcie przez Gminę działań dotyczących rozbudowy cmentarza na terenach, które nie były objęte mpzp, tj. z naruszeniem cyt. powyżej przepisu art. 3 ustawy o cmentarzach.

W trakcie kontroli NIK, pismem z 21 marca 2016 r. działająca z upoważnienia Burmistrza Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa zwróciła się do Wójta Gminy Karnice o wycofanie wniosku Gminy w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla rozbudowy cmentarza komunalnego w Trzebiatowie.

(dowód: akta kontroli str. 254)

Działania związane z rozszerzeniem terenu cmentarza w Trzebiatowie należy prowadzić przy spełnianiu warunku określonego w art. 3 ustawy o cmentarzach tj. po dokonaniu zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz podjęcia stosownej uchwały wymaganej przepisami art. 1 ust. 2 ustawy o rozszerzeniu cmentarza komunalnego po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego.

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

Opis stanu
faktycznego

Finansowanie zadań dotyczących zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych planowane było w ramach planu finansowego ZDGiGK jako jednostki budżetowej Gminy. Przedłożone projekty planów finansowych ZDGiGK w 2014 r. zakładały wydatki w dziale 710, rozdziale 71035 w łącznej kwocie 58.000 zł w tym 9.000 zł w § 4210 z przeznaczeniem na materiały na ogrodzenie cmentarza w Kłodkowie oraz 49.000 zł w § 4300 na finansowanie umowy o administrowanie cmentarzy

²⁴ Zwane dalej: „mpzp”

(24.000 zł), rozprowadzenie wody (5.000 zł), równanie terenu pod nowe kwatery oraz oczyszczenie starych cmentarzy (20.000 zł). W budżecie na 2014 r. ostatecznie przyjęto planowaną kwotę wydatków 50 tys. zł. W projekcie planu finansowego na 2015 r. ujęto wydatki w dziale 710, rozdziale 71035 na łączną kwotę 90.000 zł z czego w § 4210 kwotę 6.000 zł z przeznaczeniem na materiały naogrodzenie cmentarza w Kłodkowie, w § 4300 kwotę 44.000 zł z przeznaczeniem na finansowanie umowy na administrowanie cmentarzy (24.000 zł), równanie terenu pod nowe kwatery oraz oczyszczanie starych cmentarzy (20.000 zł), w § 4520 kwotę 40.000 zł z przeznaczeniem na opłatę za odpady.

(dowód: akta kontroli str. 152-153, 158-159, 161-163, 170-173)

W planach finansowych ZDKiGK nie ujmowano wpływów z opłat cmentarnych. Dochody z tego tytułu planowane były w Urzędzie. Na 2014 r. zaplanowano je w wysokości 105 tys. zł oraz w 2015 r. w wysokości 95 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 158-159, 184, 187)

W umowie z 20 grudnia 2013 r. o administrowanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych zawartej z Administratorem w § 1 ust. 4 (zmienionym Anekssem nr 1 z 20 grudnia 2013 r.) zapisano, że do zadań wykonawcy należało prowadzenie ewidencji sprzedaży i pobieranie opłat za miejsca grzebalne a następnie odprowadzanie ich do kasy Urzędu wg. cen ustalonych przez Radę Miejską w Trzebiatowie. Zgodnie z umową opłaty za miejsca grzebalne miały być pobierane na kwitariuszu przychodowym pobranym w kasie Urzędu i następnie rozliczane w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca wpłatą w kasie Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 63-65)

W 2014 r. Administrator dokonał wpłat do kasy Urzędu na łączną kwotę 122.094 zł w tym podatek VAT 9.044 zł (netto 114.100 zł), a w 2015 r. 111.321 zł w tym VAT 8.246 zł (netto 103.075 zł). Wpłaty były dokonywane w ustalonych umownie terminach, tj. do ostatniego dnia każdego miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 96-102).

Zgodnie z wymogiem określonym przepisem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, wysokość opłat za usługi cmentarne od 1 stycznia 2014 r. ustalona została przez organ stanowiący²⁵. Ustalenia dotyczyły wysokości opłat na okres dwudziestoletni za korzystanie z cmentarzy komunalnych położonych na terenie Gminy za grób pojedynczy, odrębnie dla dorosłych 350 zł i dla dzieci do lat 12 – 100 zł, za miejsce pod grób piętrowy (głębinowy) dwumiejscowy 525 zł, za miejsce pod grób rodzinny dwumiejscowy 700 zł, trzymiejscowy 1.050 zł i czteromiejscowy 1.400 zł. Stawki za świadczenie usług cmentarnych zawarte w powyższej uchwale Rady Miejskiej zostały ustalone na podstawie propozycji przedłożonych przez Dyrektora ZDKiGK w piśmie z 10.10.2013 r.

Rada nie ustaliła innych opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej znajdujących się na cmentarzach w tym za wjazd samochodem na teren cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 89-90, 157)

Analiza dokumentacji źródłowej dotyczącej pobranych opłat za miejsce pochówku dotyczących 30 zmarłych w 2014 r. i 30 zmarłych w 2015 r. wykazała, że we wszystkich przypadkach pobrano opłaty wg stawek zgodnych z określonymi w powyższej uchwale Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 89-90, 94-95)

W ramach realizacji umowy z 20.12.2013 r. o administrowanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych Administrator poza ryczałtowym wynagrodzeniem (24.000 rocznie), pobrał dodatkowe opłaty stanowiące jego dochód::

²⁵ Uchwałą Rady Miejskiej w Trzebiatowie nr XLI/339/13 z 28 listopada 2013 r. w sprawie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych.

- za przechowywanie zwłok w chłodni – w 2014 r. 1.680 zł, w 2015 – 2.320 zł;
- wystawienie zwłok w kaplicy – w 2014 r. – 4.480 zł, w 2015 r. – 4.960 zł;
- wjazd na teren cmentarza – w 2014 r. – 360 zł; w 2015 r. – 300 zł;
- wjazd na teren cmentarza z materiałami na budowę nagrobka – w 2014 r. – 2.600 zł, w 2015 r. – 3.150 zł;
- wjazd i wykonanie ekshumacji – w 2014 r. 1200 zł, w 2015 r. – 400 zł.

Łącznie pobrane dochody z mienia komunalnego (nieujęte w uchwale Rady Miejskiej dotyczącej ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych) przez Administratora wynosiły w 2014 r. – 10.320 zł i w 2015 r. 11.130 zł.

W związku z wykonywaniem powyższej umowy Administrator ponosił następujące koszty:

- woda, ścieki – w 2014 r. 3.420 zł, w 2015 r. – 3.750 zł,
- prąd – w 2014 r. – 5.000zł, w 2015 r. – 6.490 zł,
- Kaplica (mycie, dezynfekcja) w 2014 r. – 2.130 zł, w 2015 r. – 2.410 zł,
- Chłodnia (mycie, dezynfekcja, naprawa agregatu) – w 2014 r. – 1.130 zł, w 2015 r. – 1.530 zł.

Łączne koszty w 2014 r. wynosiły 11.680 zł , a w 2015 r. 14.180 zł.

Dyrektor ZDGiGK wyjaśnił, że w drodze porozumienia stron umowy ustalono, że dochody będą przeznaczone na pokrycie części ww kosztów. ZDGiGK przyjął również stanowisko, że podpisana umowa daje prawo do dysponowania mieniem na czas jej obowiązywania.

(dowód: akta kontroli str. 124-131)

Środki na wydatki ZDKiGK związane ze sprawowaniem zarządu i utrzymaniem cmentarzy ustalane były na podstawie planów finansowych jednostki budżetowej składanych corocznie do budżetu. Przy planowaniu wydatków Dyrektor ZDKiG uwzględniał koszty utrzymania porządku na terenie cmentarzy komunalnych, utrzymania zieleni, dróg dojazdowych wewnętrznych, alejek i dojść do grobów, koszty wody i koszty wywozu odpadów komunalnych.

Rozliczenie wydatków następowało w formie okresowych sprawozdań finansowych składanych przez ZDKiGK (jednostkę budżetową) oraz sprawozdania z działalności merytorycznej. Środki na wydatki ZDKiGK związane z utrzymaniem i prowadzeniem cmentarza zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i wyniosły w 2014 r. - 49.807,72 zł oraz w 2015 r. – 89.892,15 zł.

(dowód: akta kontroli str. 116-121)

Gmina nie prowadziła analizy opłacalności przyjętego sposobu prowadzenia spraw cmentarzy komunalnych. Wpływy uzyskiwane z opłat za usługi cmentarne w 2014 r. wyniosły 114,1 tys. zł i w 2015 r. - 105,2 tys. zł i przewyższały wydatki Gminy związane z utrzymaniem cmentarzy komunalnych, które w 2014 r. wyniosły 51,8 tys. zł oraz w 2015 r. - 90,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 155, 182-204)

Poza wydatkami na prowadzenie i utrzymanie cmentarzy komunalnych realizowanymi przez ZDKiGK, Gmina w 2014 r. poniosła wydatek w kwocie 1.783 zł związany z wykonaniem lapidarium na cmentarzu w Gosławiu oraz 199,51 zł z tytułu opłat za wodę na cmentarzach w Gosławiu i Kłodkowie a w 2015 r. - 259,14 zł z tytułu opłat za wodę na cmentarzach w Gosławiu i Kłodkowie.

(dowód: akta kontroli str. 180-181, 188-204)

Sekretarz Gminy poinformował, że w najbliższym czasie opłaty za wodę na cmentarzach w Kłodkowie i Gosławiu zostaną przejęte przez zarządcę. Do chwili obecnej umowy na dostawę wody zawarte są z Urzędem Miejskim, natomiast w związku z powierzeniem zadań dot. zarządzania i utrzymania cmentarzy ZDGiGK zostaną zawarte nowe umowy.

(dowód: akta kontroli str. 155)

Burmistrz nie określił zasad postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi. Zasady takie zostały jednostronnie określone przez Administratora i przekazane zostały do wiadomości Urzędu. W ramach przyjętych zasad m.in. przewidziano sporządzanie przez Administratora protokołarnej listy grobów ostatecznie zakwalifikowanych do likwidacji i przekazywanie jej do wiadomości Burmistrza. Z czynności związanych z likwidacją grobu, komisja powołana przez Burmistrza miała sporządzać protokół. W praktyce powyższe zasady nie były stosowane.

(dowód: akta kontroli str. 155-156, 160)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z treścią art. 39 ufp dochody publiczne klasyfikuje się m.in. według paragrafów określających rodzaj dochodu. Zgodnie z §1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji dochody gminy z opłat pobieranych przez zarządcę cmentarza powinny być klasyfikowane w dziale 710 Działalność usługowa, w rozdziale 71035 Cmentarze, § 0490 *Wpływy z innych lokalnych opłat*.

W prowadzonej w Urzędzie ewidencji księgowej dochody z tytułu opłat cmentarnych ewidencjonowane były w § 0750 *Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze* zamiast ww § 0490. W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Gminy Trzebiatów wykazano wykonane dochody z tytułu opłat cmentarnych za 2014 r. w kwocie 114.100 zł oraz za 2015 r. w kwocie 105.175 zł.

(dowód: akta kontroli str. 96-102, 182-187)

W sprawie przyczyn ewidencjonowania dochodów z tytułu opłat cmentarnych w § 0750 zamiast w § 0490 Skarbnik Trzebiatowa Mariola Ludwiczak wyjaśniła, że taki sposób klasyfikowania opłat za miejsca grzebalne jest zgodny ze stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie (dalej: „RIO”) z 25 sierpnia 2006 r.

Do wyjaśnienia załączono pismo RIO, w którym zawarto zalecenia kontrolne po kontroli w Urzędzie Miasta Szczecina w 2006 r. Zgodnie ze stanowiskiem Prezesa RIO przychody z opłaty cmentarnej w części dotyczącej miejsca pochówku należało ujmować w § 0750 *Wpływy z najmu i dzierżawy*.

(dowód: akta kontroli str. 209-214)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK odnoszą się do nieustalenia przez organ stanowiący stawek opłat za usługi komunalne z wykorzystaniem mienia komunalnego na cmentarzu w tym za odpłatny wjazd na teren cmentarzy, przechowywanie zwłok w chłodni, wystawienie zwłok w kaplicy. Dochody z powyższych tytułów pobrane przez podmiot administrujący cmentarzami komunalnymi wyniosły w 2014 r. – 10.320 zł i w 2015 r. 11.130 zł.

3. Wykonywanie nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

Opis stanu
faktycznego

Całość zadań związanych z utrzymaniem cmentarzy powierzono ZDKiGK, który (zgodnie ze statutem) zobowiązany była do sporządzania sprawozdań w zakresie prowadzonych zadań a bezpośredni nadzór nad jej działalnością sprawował Burmistrz. Zgodnie z treścią umowy zawartej z Administratorem o administrowanie i utrzymanie cmentarzy z 20.12.2013 r., ZDKiGK przysługiwało prawo kontrolowania prawidłowości wykonywania umowy. W sprawozdaniach z realizacji zadań za lata

2014 i 2015 przedkładanych Burmistrzowi, Dyrektor ZDKiGK stwierdzał, że Administrator wywiązywał się ze swoich zadań bardzo dobrze, zadania wykonywał rzetelnie i fachowo przy ciągłej współpracy z ZDKiGK.

(dowód: akta kontroli str. 57-62, 104-121)

W Urzędzie nie opracowano odrębnych procedur dla zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem, utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi. Zadania te były nadzorowane w ramach kontroli zarządczej prowadzonej na podstawie zarządzenia Burmistrza²⁶ w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Trzebiatowie i jednostkach organizacyjnych Gminy Trzebiatów oraz zasad jej koordynacji. Pracownicy Urzędu nie prowadził dotychczas kontroli wewnętrznych w ZDKiGK w zakresie zarządzania cmentarzami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 155)

Bezpośredni nadzór nad wykonywaniem kontroli funkcjonalnej i instytucjonalnej całości Urzędu oraz jednostek organizacyjnych sprawował Skarbnik. W sprawie niewykonywania kontroli wewnętrznych w sprawie zarządzania cmentarzami komunalnymi Skarbnik Trzebiatowa wyjaśniła, że „w latach 2014 – 2015 i w latach wcześniejszych nie stwierdzono zagrożeń w funkcjonowaniu ZDKiGK, któremu powierzono utrzymanie cmentarzy. Administrowanie cmentarzami jednostka zleciła podmiotowi zewnętrznemu, który w ocenie Dyrektora ZDKiGK, w sposób odpowiedzialny i rzetelny wykonuje to zadanie. Dyrektor ZDKiGK sprawując kontrolę funkcjonalną w zakresie administrowania cmentarzem nie zgłaszał żadnych problemów w tym zakresie. Nadzór nad zadaniami wykonywanymi przez ZDKiGK sprawowany przez Skarbnika polega na weryfikacji wykonania planów finansowych i sprawozdań. Nie stwierdziłam w tym zakresie żadnych uchybień. Wpłaty dochodów za miejsca grzebalne są weryfikowane na stanowisku inspektora ds. podatkowych poprzez sprawdzanie kwitariuszy, na podstawie których następuje wpłata do kasy Urzędu. Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono. W związku z powyższym nie zaistniały przesłanki wskazujące na wystąpienie ryzyka w prowadzonej działalności związanej z utrzymaniem cmentarzy. W latach 2014 – 2015 nie wpłynęły do Urzędu skargi związane z wykonywanymi zadaniami, a zatem nie wystąpiła potrzeba przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 228-229)

Z informacji podanej przez Sekretarza wynikało, że audyt w zakresie zarządzania cmentarzami komunalnymi nie był prowadzony. Dokumentacja dotycząca audytu wewnętrznego nie wyodrębniała tych spraw w osobny obszar audytu. Zarządzanie cmentarzami komunalnymi objęte były w obszarze gospodarki komunalnej i mieszkaniowej.

(dowód: akta kontroli str. 155)

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

(dowód: akta kontroli str. 276)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi NIK odnoszą się do nieustalenia przez organ stanowiący stawek opłat za usługi komunalne z wykorzystaniem mienia komunalnego na cmentarzu w tym za odpłatny wjazd na teren cmentarzy, przechowywanie zwłok w chłodni, wystawienie zwłok w kaplicy.

²⁶ Zarządzenie Nr 9B/2010 Burmistrza Trzebiatowa z 15 stycznia 2010 r. zmienione zarządzeniem Nr K/26/2011 z dnia 29 kwietnia 2011 r.

Rozszerzenie terenu cmentarza w Trzebiatowie wymaga spełnienia warunku określonego w art. 3 ustawy o cmentarzach i dokonania zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz stosownie do wymogów art. 1 ust. 2 tej ustawy, podjęcia przez Radę Miejską stosownej uchwały o rozszerzeniu cmentarza komunalnego, po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego.

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 Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu uchwalenia przez Radę Miejską regulaminu korzystania z cmentarza.
2. Ewidencjonowanie dochodów z tytułu opłat za korzystanie z cmentarza zgodnie z wymogami klasyfikacji budżetowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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.

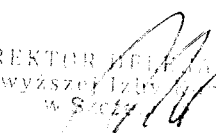
Szczecin, dnia 14 kwietnia 2016 r.

Kontroler nadzorujący
Leszek Chwat
doradca techniczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor


DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Szczecinie
.....
podpis

²⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096