



00746416

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.004.02.2016
P/16/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Janusz Zawirski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98194 z dnia 21 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych w Kolnie Spółka z o.o. (zwane dalej „PUK” lub „Zarządcą”) (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Łuba – Prezes Zarządu (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

PUK w latach 2014 – 2015 wywiązywał się z powierzonych przez Miasto Kolno zadań w zakresie zarządzania, obsługi i utrzymania dwóch cmentarzy komunalnych. Zgodnie z umowami zawartymi w tych sprawach, wykonywano niezbędne prace, zapewniające utrzymanie cmentarzy w należyтым porządku i stanie technicznym. Przy pobieraniu zaś opłat za dzierżawę miejsc pochówku i za wykonywane usługi cmentarne stosowano cenniki ustalone w zarządzeniach Burmistrza Kolna. Terminowo i stosownie do postanowień umów rozliczano się też z Miastem z pobranych opłat za ww. dzierżawę. Następowalo to poprzez kompensatę wynagrodzenia należnego od Miasta za utrzymanie cmentarzy o wysokość pobranych opłat. Prowadzona przez Spółkę ewidencja księgową umożliwiała zaś wyodrębnienie kosztów związanych z zarządzaniem cmentarzem i wpływów uzyskanych z tytułu opłat cmentarnych. Właściwie prowadzono też dokumentację cmentarną, o której mowa w § 1 pkt 1 – 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie prowadzenia ewidencji grobów².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie zadań dotyczących zarządzania cmentarzami komunalnymi w zakresie powierzonym przez Miasto Kolno

Opis stanu faktycznego

1.1. PUK powstało na podstawie uchwały Nr XXVI/129/08 Rady Miasta Kolno z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego pod nazwą Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Kolnie w jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością miasta Kolno.

W akcie założycielskim PUK, oprócz spraw związanych ze świadczeniem usług pogrzebowych i działalności pokrewnej, wskazano m.in.: zarządzanie nieruchomościami na zlecenie, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, zbieranie odpadów, wykonywanie robót budowlanych. Przedmiotem działalności PUK było m.in. zarządzanie zleconymi nieruchomościami i wykonywanie usług cmentarnych. (dowód: akta kontroli str. 4-9)

Prezes Zarządu PUK zawierał z Burmistrzem Kolna coroczne umowy na zarządzanie i obsługę cmentarzy komunalnych w zakresie wynikającym z ustawy z dnia 31 stycznia

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

² Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm.

1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych³. W umowach tych oraz w zarządzeniach Burmistrza Miasta Kolno z 25 lutego 2008 r. i 8 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi cmentarne, a także w regulaminie cmentarzy komunalnych⁴ określono zadania zarządcy (niewykraczające poza sferę działalności publicznej w prowadzeniu działalności gospodarczej⁵), obejmujące:

- prowadzenie spraw związanych z usługami pogrzebowymi w zakresie wyznaczania pól kwater grzebalnych i alejek cmentarnych, prowadzenie ewidencji grobów i księgi pogrzebów oraz nadzory nad przygotowaniem grobu i nad ekshumacją zwłok,
- pobieranie opłat za dzierżawę miejsc pochówku i za wykonywane usługi cmentarne (głównie kopanie grobów, otwarcie i zamknięcie grobowca, wytyczenie i dopilnowanie prawidłowości usytuowania pomnika na grobie lub grobowca na kwaterze oraz za otwarcie i zamknięcie bramy cmentarnej), ustalonych zarządzeniem Burmistrza Kolna,
- utrzymanie porządku i czystości na terenie cmentarzy i w ich bezpośrednim sąsiedztwie, zgodnie z wykazem prac zawartym w corocznych umowach.

W dokumentach tych ustalono też szczegółowe procedury pochówku i wykonywania prac na terenie cmentarzy przez pracowników zarządcy i podmioty zewnętrzne oraz zasady finansowania i rozliczania się zarządcy z budżetem miasta⁶. (dowód: akta kontroli str. 10-26)

Zgodne jednak z dyspozycją art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷, źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów (w tym za pochowanie zwłok⁸) oraz dochody z ich majątku. Ze względu na charakter zadania polegającego na utrzymaniu i zarządzaniu cmentarzami komunalnymi, jako zadania własnego gmin oraz z powodu braku w tej materii przepisów szczególnych, dochody z opłat za takie czynności powinny stanowić dochód własny gminy. Ponadto są one pobierane w związku z korzystaniem z mienia komunalnego. Stanowią więc dochody z majątku gmin, określone w art. 4 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy). (dowód: akta kontroli str. 67-109 i 115-117)

Rozliczenia poszczególnych prac porządkowych na terenie cmentarzy wykonywanych przez pracowników PUK dokonywano na kartach dobowych dyspozycji prac i pojazdów Działu Oczyszczania, w których wyszczególniano dzień, rodzaj wykonanej pracy i jej czas. Ze złożonych do Urzędu Miasta corocznych sprawozdań z realizacji zadań określonych w umowach na zarządzanie i obsługę cmentarzy wynika, że zlecone zadania wykonano zgodnie z ich postanowieniami i obowiązującymi przepisami. Zarządca nie wykonywał zadań wykraczających poza zakres ww. obowiązków. (dowód: akta kontroli str. 27-34)

W ramach realizacji powierzonego zadania w zakresie zarządzania, obsługi i utrzymania cmentarzy w kolejnych z lat 2014 – 2015 m.in.:

- na prace porządkowe, wykonywane przez dwóch pracowników PUK, przeznaczono 1.421 i 1.827 godzin, a na nadzór – 144 i 176 godzin,
- wytyczono i dopilnowano prawidłowego postawienia 48 i 75 pomników oraz wytyczano nowe kwatery na groby,
- nadzorowano osiem i siedem ekshumacji, a jedną – na wniosek rodziny – przeprowadzono w 2015 roku we własnym zakresie,
- dokonano 116 i 131 pochówków (wykopanie i zasypianie grobu oraz pomoc w obsłudze ceremonii pogrzebowej przy grobie). (dowód: akta kontroli str. 140-149)

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2126.

⁴ Regulamin cmentarzy komunalnych ustalono zarządzeniem Burmistrza Miasta Kolno z 8 lipca 2015 r.

⁵ W rozumieniu art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.).

⁶ Zarządca przedkłada do Urzędu, w terminie do 15 dni po zakończeniu każdego kwartału, szczegółowe rozliczenie pobranych opłat za miejsca na cmentarzu, po czym pomniejsza swoje wynagrodzenie w wysokości 117 tys. zł rocznie o te opłaty. Wszelkie koszty wynikające z realizacji umowy ponosi zarządzający.

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1115 ze zm.

⁸ Opłaty za miejsca grzebalne oraz za komunalne usługi cmentarne. Co do dopuszczalnego zakresu tych opłat, por. wyrok WSA w Krakowie z 17 maja 2010 r. II SA/Kr 932/09 oraz utrzymujący go w mocy wyrok NSA z 7 lipca 2011 r. II GSK 1022/10 (orzeczenia dostępne w bazie orzeczeń NSA pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/362C1EDE90> i <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/921B7A4D1A>).

1.2. Zarządca w latach 2014 – 2015 prawidłowo wywiązał się z obowiązków prowadzenia dokumentacji cmentarnej, o której mowa w § 1 pkt 1 – 3 w zw. z § 14 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2010 r. w sprawie prowadzenia ewidencji grobów. Upoważniony pracownik PUK⁹ właściwie prowadził księgę osób pochowanych na cmentarzu komunalnym w układzie rocznikowym, księgę grobów i alfabetyczny spis osób pochowanych w danym roku. (dowód: akta kontroli str. 35-55 i 153)

Analiza dokumentacji dotyczącej po 30 osób zmarłych w latach 2014 – 2015 wykazała, że:

- wszystkie księgi prowadzono właściwie: księgę osób pochowanych na cmentarzu prowadzono w wersji papierowej – według zasad określonych w § 3, § 4, § 6 i § 7 ww. rozporządzenia, księgę grobów (w wersji elektronicznej) – stosownie do postanowień § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia, zaś alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu (w wersji papierowej i elektronicznej) – zgodnie z § 8 powołanego rozporządzenia,
- do 31 lipca 2015 r. stosowano cennik za dzierżawę miejsca pochówku oraz za usługi cmentarne ustalony zarządzeniem Burmistrza Kolna z 25 lutego 2008 r., a od 1 sierpnia 2015 r. – pobierano opłaty wynikające z zarządzenia z 8 lipca 2015 r.¹⁰.

Ceny opłat za dzierżawę miejsca pochówku od sierpnia 2015 roku wzrosły w stosunku do cen obowiązujących do 31 lipca 2015 r. Na przykład: ze 160 zł do 300 zł netto za grób jednoosobowy i z 240 zł do 500 zł za grób podwójny. Natomiast ceny za wykopanie grobu nie zmieniły się i wynosiły 320 zł od 1 kwietnia do 31 października oraz 350 zł od 1 listopada do 31 marca. Dla porównania zarządcy cmentarzy komunalnych w Łomży i Grajewie za dzierżawę miejsca pod grób jednoosobowy i dwuosobowy pobierają odpowiednio 172,20 zł i 230 zł oraz 237,60 zł i 464,40 zł, a za wykopanie grobu odpowiednio 600 zł i 648 zł. Zmiany cen dzierżawy miejsc pochówku nie były poprzedzone udokumentowaną kalkulacją. (dowód: akta kontroli str. 19-22, 56-58, 151 i 153)

Prezes Zarządu PUK wyjaśnił że:

- *wzrost w 2015 roku cen dzierżawy za miejsce pochówku został dokonany na mój wniosek, z uwagi na fakt, że od ponad siedmiu lat nie były one zmieniane, mimo inflacji i wzrostu kosztów utrzymania cmentarzy. Natomiast niepodnoszenie opłat za wykopanie grobu wynikało z naszej strategii, polegającej na minimalizacji kosztów pogrzebu ponoszonych przez rodziny osób zmarłych;*
- *zmiany cen dzierżawy miejsc pochówku, dokonane w 2015 roku, nie były poprzedzone udokumentowaną kalkulacją, ponieważ stawki te ustaliłem z Urzędem Miasta w drodze ustnych negocjacji na podstawie moich niezapisywanych analiz wynikających ze wzrostu kosztów utrzymania cmentarzy.* (dowód: akta kontroli str. 152 i 154)

1.2.1 W okresie objętym kontrolą PUK został objęty jedną kontrolą zewnętrzną w zakresie utrzymania cmentarzy, przeprowadzoną w sierpniu 2015 roku przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kolnie, po której nie stwierdzono nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli str. 59-66)

1.3. Ewidencja księgową prowadzoną przez Zarządcę pozwalała na ustalenie wysokości wpływów uzyskanych z tytułu opłat cmentarnych (dzierżawy miejsc pochówku), stanowiących dochód Miasta. Otrzymane z tego tytułu wpływy księgowano – zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości¹¹ – na wyodrębnionym koncie syntetycznym 200 (Rozrachunki z odbiorcami) po stronie Wn w korespondencji z kontem 702 (Sprzedaż usług pogrzebowych i konserwacji cmentarzy) po stronie Ma, z wyszczególnieniem analitycznym wnoszącego opłatę. W celu rozliczenia pobranych opłat, PUK przedstawiał Miastu prawidłowe, miesięczne rozliczenia ilości pobranych wpłat i ich wysokość. Następnie – zgodnie z zapisami § 6 umów na wykonanie usług w zakresie zarządzania i obsługi

⁹ Na podstawie upoważnienia Prezesa Zarządu PUK z 28 marca 2013 r.

¹⁰ Zarządzenie obowiązywało od 1 sierpnia 2015 r. Pobrane opłaty dotyczące: dzierżawy miejsca grzebalnego (172,80 zł, 259,20 zł, 324 zł, 540 zł), wykopania grobu wraz z pochowaniem zwłok (216 zł, 378 zł, 345,60 zł i 518,40 zł) oraz za otwarcie i zamknięcie grobowca (226,80 zł) były zgodne z zarządzeniami Burmistrza Kolna z 2008 roku i 2015 roku.

¹¹ Politykę rachunkowości wprowadzono uchwałą Nr 5/8/2014 Zarządu PUK z 1 sierpnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości.

cmentarzy na 2014 rok i 2015 rok – dokonywał pomniejszania (kompensaty) wynagrodzenia należnego od Miasta za utrzymanie cmentarzy (9.750 zł netto miesięcznie) o pobrane opłaty, stanowiące dochód Miasta. Wyjątkiem od tej zasady był wrzesień i listopad 2015 roku, w których dochody uzyskane z ww. tytułu (odpowiednio 11.095 zł i 12.350 zł) były wyższe od miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego należnego od Miasta. PUK przekazał je wówczas w całości i w wymaganym terminie na rachunek budżetu Miasta (kolejno 1 października i 8 grudnia 2015 r.). Po pomniejszeniu wynagrodzenia należnego PUK w kwocie wynoszącej rocznie 117.000 zł, Miasto przekazało zarządcy cmentarzy w latach 2014 – 2015 odpowiednio 96.810 zł i 70.552 zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 67-109)

Uzyskane wpływy z dzierżawy w styczniu 2016 roku (7.725 zł netto) przekazano do budżetu w całości i w wymaganym terminie (5 lutego 2016 r.), zgodnie z podpisanym 31 grudnia 2015 r. aneksem do umowy na 2016 rok. Miasto obciążono zaś miesięcznym wynagrodzeniem, w wysokości ustalonej w umowie (9.750 zł netto).

(dowód: akta kontroli str. 115-117 i 150)

1.4. PUK nie był zobowiązany przez Miasto Kolno do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej kosztów związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych. Zgodnie jednak z polityką rachunkowości, koszty te były wyodrębniane. Księgowano je na koncie 712 (Koszty usług pogrzebowych i konserwacji cmentarzy) z wyodrębnieniem kosztów utrzymania cmentarzy (712-1), które w latach 2014 – 2015 wyniosły odpowiednio 120.679 zł i 193.257 zł oraz kosztów wykonanych usług pogrzebowych (712-2) – w wysokości kolejno 71.249 zł i 60.597 zł. Dla porównania wpływy z tytułu wykonanych usług ww. okresie wyniosły 53.880 zł i 62.250 zł netto.

Wzrost w 2015 roku kosztów utrzymania cmentarzy o 72.578 zł w stosunku do 2014 roku wynikał głównie ze wzrostu wynagrodzeń dwóch pracowników fizycznych zajmujących się utrzymaniem cmentarzy (o 16.033 zł), zakupu urządzeń i sprzętu (o 7.450 zł), wzrostu kosztów zarządzania (o 18.824 zł) i kosztów wywozu nieczystości (o 25.169 zł). Wywóz śmieci z cmentarzy w 2014 roku wykonywano w ramach ich wywozu z całego miasta i tym samym nie wyodrębniano kosztów związanych z wywozem śmieci z cmentarzy.

(dowód: akta kontroli str.10-18,103-107 i 110-114)

1.5. W okresie objętym kontrolą do PUK nie wpłynęły skargi dotyczące zarządzania, utrzymania i prowadzenia cmentarzy komunalnych. (dowód: akta kontroli str.118-120)

1.6. Zarządca cmentarzy komunalnych przestrzegał wymogów określonych w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz w rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków¹². Obydwa cmentarze były ogrodzone parkanami o dobrym stanie technicznym (podobnie jak furtki i bramy wjazdowe). Tereny cmentarzy były czyste i uporządkowane. Dojścia do grobów były utwardzone, pokryte kostką brukową lub porośnięte przystrzyżoną trawą. Każdy cmentarz był wyposażony w pojemniki na odpady, wypełnione od 30% do 70% oraz punkty czerpania wody. Wokół pojemników i miejsc poboru wody było czysto. Drogi dojazdowe do cmentarzy były pokryte nawierzchnią bitumiczną. Przed cmentarzami zapewniono zaś miejsca postojowe dla samochodów. Przy czym przy cmentarzu grzebalnym usytuowano parking na około 250 samochodów, a przy cmentarzu zamkniętym dla pochówków – samochody mają możliwość zatrzymywania się wzdłuż drogi dojazdowej. Obydwa cmentarze nie posiadały domu pogrzebowego lub kostrnicy oraz nie były wyposażone w system monitoringu. Nie miało to jednak negatywnych skutków dla prawidłowego przebiegu pogrzebów lub na kradzieże na cmentarzach (dotychczas ich nie odnotowano). (dowód: akta kontroli str. 121-139 i 153)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹² Dz. U. Nr 48, poz. 284.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

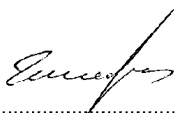
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, 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 Białymstoku.

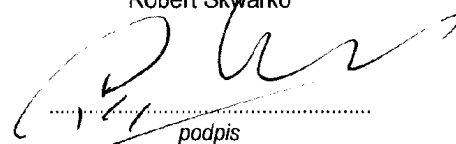
Białystok, dnia 13 kwietnia 2016 r.

Kontroler
główny specjalista kontroli państwowej
Janusz Zawirski



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis

¹³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

