



00747516

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.004.06.2016
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	Tomasz Pomian – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99660 z dnia 17 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku (dalej: „Urząd”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski – Prezydent Miasta Białegostoku ¹	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Organy Miasta Białystok zapewniły prawidłową organizację zadania dotyczącego zarządzania, prowadzenia i utrzymania cmentarzy komunalnych w latach 2014 – 2015. Wprowadzono bowiem cennik usług cmentarnych oraz powierzono zarządzanie cmentarzami komunalnymi w Białymstoku i w miejscowości Karakule (gmina Supraśl) samorządowemu zakładowi budżetowemu Cmentarz Miejski w Białymstoku (dalej: „Cmentarz”). Rzetelnie sprawowano też nadzór nad prawidłowością realizacji zadań przez zarządcę cmentarzy.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że:

- Prezydent Miasta Białegostoku zarządza cmentarzem komunalnym zlokalizowanym w miejscowości Karakule na terenie gminy Supraśl, tj. poza terenem jego właściwości, co jest niezgodne z przepisem art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych³,
- do dnia kontroli Rada Miasta nie podjęła uchwały w sprawie zasad i trybu korzystania z obiektów cmentarnych, o której mowa w art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2014 – 2015 Prezydent zarządzał dwoma cmentarzami komunalnymi. Jeden, przy ul. W. Wysockiego 63, założony w 1937 r. (miał pierwotnie służyć za cmentarz wojenny; od 1992 r. spełnia funkcję cmentarza komunalnego), usytuowany jest na terenie Miasta Białystok. Drugi zaś, którego budowę rozpoczęto w 2011 r., znajduje się (w odległości ok. 4 km od granic Białegostoku) na terenie gminy Supraśl, w miejscowości Karakule. Lokalizacja cmentarza na terenie gminy Supraśl była poprzedzona, jak podał Zastępca Prezydenta Miasta Białegostoku, „analizami i uzgodnieniami prowadzonymi już od 1999 r. przez ówczesny Wydział Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej we współpracy z ówczesnym Wydziałem Architektury i Gospodarki Przestrzennej Urzędu Miejskiego w Białymstoku. W wyniku takich analiz stwierdzono, iż na terenie miasta

¹ Od 5 grudnia 2006 r.

² 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.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2126.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.

Białegostoku brak jest możliwości wyznaczenia nowych miejsc pod lokalizację cmentarza, wobec czego poszukiwania wyszły poza granice miasta. W okresie ostatnich 10 lat Gmina Białystok podejmowała następujące działania w zakresie znalezienia lokalizacji cmentarza komunalnego:

1. Podjęto kroki w celu pozyskania terenu we wsi Turczyn gm. Choroszcz. Na podstawie porozumienia zawartego w dniu 2 grudnia 2005 r. pomiędzy Miastem Białystok a Gminą Choroszcz, na koszt Miasta Białystok była sporządzona zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Choroszcz, obejmująca działkę o nr geod. 111/1 oraz drogę dojazdową po działce o nr geod. 110, położone w obrębie wsi Turczyn. W 2007 r. została wykonana „Inwentaryzacja siedlisk leśnych i drzewostanów lasów do przeznaczenia na cele nieleśne w projekcie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zespołu cmentarnego na potrzeby komunalne miasta Białegostoku na gruntach kompleksu leśnego Turczyn oraz obliczenie należności, opłat rocznych i odszkodowań z tytułu wyłączenia gruntów leśnych z produkcji i przedwczesnego wyrębu drzewostanu”. Opracowaniu przez cały czas towarzyszyły liczne protesty mieszkańców Kleosina i os. Nowe Miasto w Białymstoku (pierwsze z 2006 r. jeszcze przed formalnym przystąpieniem do sporządzenia zmiany planu), wnoszone do Prezydenta Miasta Białegostoku, Burmistrza Choroszczy, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku, Fundacji Zielone Ptuka Polski i Ministerstwa Środowiska. W dniu 25 sierpnia 2008 r. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku wydała opinię negatywną (mimo wcześniejszej akceptacji odnośnie lokalizacji cmentarza w Turczynie i pozytywnej opinii Nadleśnictwa Dojlidy). W uzasadnieniu podano – „nie spełnienie warunku braku innych gruntów możliwych do wykorzystania na cmentarz” oraz protesty społeczne odnośnie lokalizacji cmentarza na wnioskowanym terenie. W dniu 5 listopada 2008 r. wystąpiono o ponowne rozpatrzenie sprawy i zmianę opinii. Wniosek uzupełniony został o analizę wykazującą brak innych możliwości lokalizacji cmentarza na terenie miasta Białegostoku. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych podtrzymała jednak swoją wcześniejszą opinię. Wniosek o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, z negatywną opinią Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych oraz pozytywną opinią Marszałka Województwa, został ostatecznie złożony do Ministra Środowiska. Decyzją z dnia 13 marca 2009 r. Minister Środowiska nie wyraził zgody, w uzasadnieniu podając argumenty j.w. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brak zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne uniemożliwił kontynuowanie procedury planistycznej. Dokumentacja zmiany planu została przekazana do gminy Choroszcz.

2. Mając na uwadze zadeklarowaną w 2002 r. propozycję Proboszcza Rzymskokatolickiej Parafii w Karakulach w zakresie współpracy nad zapewnieniem miejsc pochówków Gmina Białystok rozważała również możliwość nabycia części terenu ww. Parafii oraz sąsiadujących działek prywatnych, znajdujących się w obszarze przewidzianym w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Supraśl pod kontynuację istniejącego cmentarza i rezerwę na jego powiększenie. W latach 2007 – 2010 podjęto próbę lokalizacji cmentarza w Karakulach na terenie gminy Supraśl. W 2007 roku Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę intencyjną w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu, mającego na celu przeznaczenie wymienionego terenu na lokalizację cmentarza komunalnego. Z uwagi na protesty mieszkańców ww. Rada Miejska w Supraślu w dniu 29 kwietnia 2010 r. uchwałą Nr XXXVIII/388/10 uchyliła swoją wcześniejszą uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu. Wobec powyższego, postanowiono nabyć na rzecz Gminy Białystok jedynie część gruntu Parafii, na której możliwe było urządzenie cmentarza miejskiego i na terenie dla której było obowiązujące pozwolenie na budowę. W dniu 21 sierpnia 2009 r. gmina Białystok nabyła⁵ prawo własności 25 niezabudowanych nieruchomości oraz prawa do użytkowania wieczystego 6 niezabudowanych nieruchomości w Karakulach na terenie gm. Supraśl o łącznej powierzchni 7,86 ha z przeznaczeniem na urządzenie cmentarza komunalnego dla potrzeb mieszkańców Miasta Białystok”.

(dowód: akta kontroli str. 4-53)

⁵ W oparciu o Zarządzenie Nr 2524/09 Prezydenta Miasta Białegostoku z 7 sierpnia 2009 r. w sprawie nabycia na rzecz Gminy Białystok niezabudowanych nieruchomości położonych w Karakulach, w Gminie Supraśl.

Jesienią 2009 r., kosztem 296 tys. zł, wybudowano 1.651 mb ogrodzenia cmentarza wraz z bramami wjazdowymi. Następnie, latem 2010 r., za 154 tys. zł usunięto zadrzewienia na powierzchni 2,68 ha, wykarczowano pnie oraz częściowo zniwelowano teren. W 2011 r.⁶ zrealizowano (kosztem 1.748,6 tys. zł) I etap budowy nowego cmentarza na przygotowanej wcześniej powierzchni 2,68 ha, który obejmował między innymi: 1/ wyznaczenie kwater na miejsca grzebalne z podziałem na ziemne i murowane, 2/ utwardzenie terenu pod ciągi pieszo-jezdne, chodniki, parkingi z kostki betonowej (utwardzono ok. 6.500 m²), 3/ wyznaczenie placu kolumbarium i terenów biologicznie czynnych pod zielenią niską, 4/ budowę przyłącza wodociągowego, punktów poboru wody, kanalizacji sanitarnej, linii oświetleniowej cmentarza, linii kablowych nn do zasilania projektowanych obiektów, instalacji monitoringu, 5/ zakup i dostawę 14 tymczasowych kontenerów segmentowych (wraz z posadowieniem oraz przyłączeniami). Drugi etap budowy cmentarza w Karakulach zrealizowano (kosztem 971 tys. zł) w 2015 r.⁷ Obejmował on między innymi: 1/ utwardzenie ciągów pieszo-jezdných oraz chodników między grobami (3.697 m²), wykonanie placu manewrowego dla autokarów, głównego ciągu komunikacyjnego łączącego funkcjonującą część cmentarza z wydzielonymi kwaterami dla pochówku osób bezdomnych (5.350 m²), 2/ wytyczenie kwater grzebalnych i ciągów komunikacyjnych, 3/ wybudowanie wzdłuż ciągów komunikacyjnych linii zasilających i zamontowanie 20 lamp oświetleniowych, 4/ ułożenie rur osłonowych pod planowane w przyszłości okablowanie do monitoringu terenu cmentarza. (dowód: akta kontroli str. 54-86)

Dojazd dla mieszkańców Białegostoku do cmentarza komunalnego w Karakulach (Gmina Supraśl nie korzysta z tego cmentarza), jak podał Zastępca Prezydenta Białegostoku, „umożliwia linia nr 3 Białostockiej Komunikacji Miejskiej kursująca do miejscowości Nowodworce oraz linia nr 13 kursująca do Sowian, Karakul i wsi Ciasne. Do końca 2015 roku trasa ta była obsługiwana również przez linię nr 111, której funkcjonowanie zostało zakończone w związku z wypowiedzeniem w tym zakresie porozumienia międzygminnego przez Gminę Supraśl. Aktualnie trasa do Supraśla przez Nowodworce i Karakule obsługiwana jest przez przedsiębiorstwa komunikacyjne PKS S.A. Białystok i Voyager Trans. Ponadto (...) w III kwartale bieżącego roku planowana jest realizacja fragmentu drogi dojazdowej do Cmentarza Miejskiego w Karakulach wraz z budową pętli autobusowej. Inwestycja będzie realizowana na podstawie porozumienia pomiędzy Prezydentem Miasta Białegostoku i Burmistrzem Miasta Supraśl”. (dowód: akta kontroli str. 6-13)

Decyzjami Prezydenta Miasta Białegostoku z 12 stycznia i 12 lutego 2010 r. (wydanymi na podstawie art. 13 ust. 1, art. 45 i art. 83 ust.1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸), Cmentarzowi przekazano w trwały zarząd nieruchomości gruntowe położone w Białymstoku i Karakulach o powierzchni odpowiednio: 14,41 ha i 7,86 ha, z przeznaczeniem na Cmentarz Miejski.

Cmentarz był płatnikiem podatku od nieruchomości za grunty, na których zlokalizowane były oba cmentarze. (dowód: akta kontroli str. 87-90)

1.2. W Mieście Białystok prawidłowo zorganizowano zadania związane z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem dwóch cmentarzy komunalnych⁹. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu¹⁰, zadania te realizował Departament Gospodarki Komunalnej Urzędu. Z zakresów czynności pracowników Departamentu wynika, że: nadzorem merytorycznym nad funkcjonowaniem Cmentarza zajmowały się dwie osoby, zaś nadzorem ekonomicznym – trzy. Osoby te w latach 2014 – 2015:

- pośredniczyły (analizując i weryfikując) pomiędzy Departamentem Finansów a Cmentarzem w opracowywaniu rocznych planów finansowych (i jego korekt w trakcie roku) oraz sprawozdań z ich wykonania,

⁶ Roboty rozpoczęto 16 sierpnia 2011 r., zaś zakończono 7 grudnia 2011 r.

⁷ Roboty rozpoczęto 26 sierpnia 2015 r., zaś zakończono 1 grudnia 2015 r.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, ze zm.

⁹ W Białymstoku i Karakulach.

¹⁰ Zatwierdzonych zarządzeniami: Nr 328/07 z 1 marca 2007 r. (ze zmianami) i Nr 543/15 z 30 czerwca 2015 r. (ze zmianami) Prezydenta Miasta Białegostoku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Białymstoku.

- sprawdzały prawidłowość złożonego przez Cmentarz rozliczenia dotacji celowej i przedmiotowej pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym,
- zapoznawały się z wynikami kontroli cmentarzy, przeprowadzonymi przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku, które nie wykazały nieprawidłowości,
- sporządzały zbiorcze roczne plany kontroli, a także sprawozdania z ich wykonania. Zaplanowano i przeprowadzono trzy kontrole¹¹ stanu estetyczno-porządkowego cmentarzy. W ich wyniku stwierdzono, że oba cmentarze są należycie utrzymywane w zakresie sanitarno-porządkowym. (dowód: akta kontroli str. 91-152)

1.3. W latach 2010 – 2015 w Urzędzie nie analizowano stopnia wykorzystania cmentarza, gdyż – jak podała Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej – „*potrzeby mieszkańców gminy Białystok są zabezpieczone na okres co najmniej 10 lat. Cmentarz w Karakulach jest obiektem stosunkowo nowym i aktualnie jego wykorzystanie szacuje się na 10%. Ponadto nadal na terenie cmentarza przy ul. Wysockiego w Białymstoku (pomimo braku wolnych miejsc od ok. 7 lat) dokonywane są pochówki z wykorzystaniem grobów rodzinnych i tzw. grobów przeznaczonych do ponownego wykorzystania (ok. 4.000 pochówków). Średnioroczna zaś liczba pochówków na terenie obu cmentarzy miejskich to 700 – 750, tj. ok. 20% wszystkich pochówków na terenie Białegostoku*”.

(dowód: akta kontroli str. 156-167)

1.4. W latach 2012 – 2015 nie nastąpiło rozszerzenie granic obu cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 4)

1.5. Zarządcą cmentarzy komunalnych jest Cmentarz Miejski, który – zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Białymstoku z 24 czerwca 2010 r. – jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną gminy Białystok. Zgodnie z § 2 statutu do zakresu działania Cmentarza należało: 1/ prowadzenie prac związanych z grzebaniem zmarłych, 2/ wykonywanie ekshumacji zwłok i szczątków ludzkich, zgodnie z obowiązującymi przepisami, 3/ administracyjna obsługa pogrzebów, pobieranie należnych opłat i prowadzenie ksiąg ewidencyjnych cmentarzy, 4/ utrzymanie w należyłym stanie technicznym sanitarnym i estetycznym obiektów, urządzeń i terenów cmentarnych, 5/ zlecanie i finansowanie zadań inwestycyjnych na terenie cmentarzy. Prezydent Miasta udzielił kierownikowi Cmentarza dwóch pełnomocnictw: do dokonywania czynności prawnych z zakresu zwykłego zarządu w sprawach bieżącego funkcjonowania Cmentarza oraz czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu (przygotowanie i realizacja robót budowlanych na cmentarzu w Karakulach)¹².

(dowód: akta kontroli str. 168-176)

1.6. Prezydent Miasta Białegostoku zarządzeniami z 8 listopada 2010 r., 21 października 2011 r. i 21 grudnia 2015 r. ustalił zasady pochówku osób, w szczególności bezdomnych, których zgon nastąpił na terenie Miasta Białegostoku. Wynika z nich, że organizacją pogrzebu zajmuje się Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku, który zleca jego przeprowadzenie firmie pogrzebowej, po uprzednim ustaleniu niezbędnych czynności i kosztów z tym związanych. Zakres usług pogrzebowych obejmuje wszystkie podstawowe czynności, tj. odbiór zwłok i ich transport do chłodni, zapewnienie ubrania i obuwia zmarłemu (stosownie do wieku), przygotowanie zwłok (umycie, ubranie i ułożenie w trumnie), transport zwłok, pokrycie kosztów przechowywania zwłok w chłodni, zakup trumny wraz z akcesoriami, zakup i ustawienie tabliczki nagrobkowej, zakup pokrowca na zwłoki, zapewnienie posługi religijnej na cmentarzu (zgodnie z wyznaniem zmarłego) i inne czynności wynikające z okoliczności śmierci. W latach 2014 – 2015 sprawiono kolejno 16 i 12 takich pogrzebów, których koszt netto wyniósł odpowiednio 30.845 zł i 21.110 zł.

(dowód: akta kontroli str. 177-185)

¹¹ Dwie w 2014 r. i jedną w 2015 r.

¹² Zarządzenie Nr 264/10 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa kierownikowi Cmentarza Miejskiego w Białymstoku i zarządzenie Nr 265/10 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa kierownikowi Cmentarza Miejskiego w Białymstoku na dokonywanie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

1. Do zakończenia czynności kontrolnych NIK nie zostały ustalone zasady i tryb korzystania z obiektów cmentarnych (w tym między innymi zasad postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi), będących w dyspozycji Cmentarza Miejskiego w Białymstoku. Również pracownicy Departamentu Gospodarki Komunalnej nie opracowali i nie przedłożyli stosownych projektów uchwał pod obrady Rady Miasta Białystok. Uprawnienie do ustalenia takich zasad przysługuje radzie miasta, stosownie do dyspozycji art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej (odpowiedzialna za nadzór nad przygotowaniem projektów uchwał wnoszonych pod obrady Rady Miasta Białystok) podała, że: „*mając na uwadze fakultatywny a nie obligatoryjny charakter zapisów wyżej cytowanej ustawy dotychczas nie przygotowywano i nie przedkładano projektów uchwał w zakresie zasad i trybu korzystania z obiektów cmentarnych (w tym między innymi zasad postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi, praw i obowiązków zarządcy i klientów). Również ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie określa wymagań w zakresie ustanowienia odrębnych aktów prawnych regulujących ww. kwestie, zaś art. 7 określa m.in. zasady postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi. Jednocześnie wyjaśniam, iż obowiązujący Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białystok przyjęty uchwałą nr XIV/199/15 Rady Miasta Białystok z dnia 23 listopada 2015 roku (Dz. Urz. Woj. Podl. Z 2015 r. poz. 3906) reguluje szereg kwestii związanych z korzystaniem z terenów użyteczności publicznej (w tym cmentarzy miejskich). Ponadto, w dotychczasowej praktyce Cmentarza Miejskiego w Białymstoku nie pojawiły się zagadnienia, skargi, wnioski, które wskazywałyby na konieczność ustanowienia dodatkowego aktu prawa miejscowego*”.

(dowód: akta kontroli str. 153-155)

2. Prezydent Miasta Białegostoku zarządza cmentarzem komunalnym zlokalizowanym w miejscowości Karakule, na terenie gminy Supraśl, podczas gdy art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, stanowi że utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.

Zastępca Prezydenta Miasta Białegostoku podał, że przedmiotowa ustawa nie precyzuje terenu, na którym cmentarz jest położony w kontekście obowiązującego podziału administracyjnego, zaś zapisy ustawy nie nakładają bezwzględnego obowiązku zakładania cmentarzy wyłącznie na terenie gminy lub miasta, o czym świadczy zapis art. 4 „*Cmentarze komunalne zakłada się w zasadzie na terenie każdej gminy lub miasta, jednakże w uzasadnionych przypadkach można założyć cmentarz dla kilku gmin*”. Z chwilą nabycia (21 sierpnia 2009 r.) przez Gminę Białystok 25 niezabudowanych nieruchomości oraz prawa do użytkowania wieczystego sześciu niezabudowanych nieruchomości w Karakulach na terenie gm. Supraśl, o powierzchni 7,86 ha, Prezydent Miasta Białegostoku stał się właścicielem i zarządcą cmentarza komunalnego w Karakulach. Dodał, że organ nadzorczy (Wojewoda Podlaski) nie zakwestionował żadnej z uchwał podejmowanych przez Radę Miejską Białegostoku w kwestiach dotyczących urządzenia i funkcjonowania cmentarza komunalnego Miasta Białystok na przedmiotowym terenie. (dowód: akta kontroli str. 6-13)

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Miasto Białystok, z zachowaniem procedur i terminów określonych w art. 234 i art. 248 ustawy o finansach publicznych oraz w § 5 i § 36 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹³, przekazało Cmentarzowi (celem opracowania projektów planów finansowych) informacje o kwotach przychodów i kosztów przyjętych w projekcie uchwały budżetowej. Następnie Cmentarz, stosownie do postanowień § 36 ust. 2 powołanego rozporządzenia, przedstawiał

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1542.

Miastu projekty planów finansowych dostosowanych do wielkości środków zapisanych w tych uchwałach budżetowych (plany sporządzono według klasyfikacji budżetowej¹⁴ i nie wskazywano w nich wysokości planowanych wpłat do budżetu samorządowego). Departament Finansów Miasta zweryfikował otrzymane plany, stwierdzając ich zgodności z uchwałami budżetowymi na 2014 i 2015 r. Zaplanowane w nich przychody (po zmianach), w wysokości odpowiednio: 1.837 tys. zł i 1.968 tys. zł, zostały przez Cmentarz zrealizowane w 101,6% (1.866 tys. zł) i 93,4% (1.838,2 tys. zł). Głównym ich źródłem były wpływy za usługi pogrzebowe (1.326 tys. zł i 1.298,2 tys. zł) oraz – stosownie do postanowień art. 15 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ – dotacje przedmiotowe (wynoszące w obu latach po 540 tys. zł). Kalkulacja dotacji przedmiotowej (stanowiąca załącznik do projektu budżetu) ustalona została przez Miasto jako iloczyn wielkości powierzchni cmentarzy w Białymstoku i Karakulach (łącznie 222.697 m²) oraz stawki za jeden m² powierzchni (2,42 zł/m², tj. w wysokości zgodnej z uchwałami Rady Miasta Białegostoku w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla samorządowych zakładów budżetowych¹⁶). Rozliczenie obu dotacji nastąpiło według zasad określonych w zarządzeniu Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie określenia zasad przekazywania i rozliczania dotacji dla samorządowych zakładów budżetowych. I tak: 1/ Cmentarz terminowo złożył sprawozdania z wykorzystania dotacji w formie tabelarycznej w szczególności nie mniejszej niż przedłożona wcześniej kalkulacja kosztów, 2/ Departament Gospodarki Komunalnej sprawdził prawidłowość złożonych rozliczeń pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, 3/ zatwierdzenie rozliczeń obu dotacji nastąpiło poprzez podpisanie przez nadzorującego Zastępcę Prezydenta i Skarbnika Miasta.

W latach 2014 – 2015 plan wydatków (po zmianach) Cmentarza wyniósł odpowiednio 1.838,5 tys. zł i 1.878,5 tys. zł, a wykonano go kolejno w kwotach: 1.807,7 tys. zł (98,3%) i 1.787,5 tys. zł (95,2%). Ze składanych Miastu sprawozdań Rb-30S¹⁷ wynika, że stan środków obrotowych Cmentarza na koniec 2014 r. wyniósł 93,1 tys. zł i wzrósł na koniec 2015 r. do 143,9 tys. zł. Powstała w 2014 r. nadwyżka w kwocie 59,8 tys. zł została przez Cmentarz przekazana do budżetu Miasta Białegostoku w dniu 3 kwietnia 2015 r., tj. w terminie 15 dni od daty złożenia rocznego sprawozdania finansowego (bilansu).

(dowód: akta kontroli str. 186-303, 336-355)

2.2. W 2015 r. Miasto przekazało Cmentarzowi dotację celową na sfinansowanie kosztów budowy II etapu cmentarza w Karakulach oraz budowę kolumbarium na cmentarzu przy ul. Wysockiego 63 w Białymstoku. Na zadania te z budżetu Miasta Białegostoku (zgodnie z uchwałą budżetową na 2015 r.) wyasygnowano 1.163 tys. zł (§ 6210), następnie ustalono podział kwoty dotacji na poszczególne zadania¹⁸ oraz wyznaczono termin wykorzystania dotacji (do 31 grudnia 2015 r.) i termin przedłożenia rozliczenia udzielonej dotacji (do 31 stycznia 2016 r.). W wyniku rozstrzygnięcia przez Cmentarz przetargów na realizację powyższych zadań, kwotę dotacji (wprowadzając zmianę 23 listopada 2015 r. w uchwale budżetowej na 2015 r.) zmniejszono do 971,9 tys. zł. W ustalonym terminie (29 stycznia 2016 r.) do Miasta wpłynęło rozliczenie kosztów poniesionych na inwestycje sfinansowane z dotacji celowej, które zostało przez Departament Gospodarki Komunalnej sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (9 lutego 2016 r.) oraz zatwierdzone przez nadzorującego Zastępcę Prezydenta i Skarbnika Miasta (10 lutego 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 304-335)

2.3. W okresie objętym kontrolą wysokość opłat za usługi cmentarne określono w uchwale Nr XII/88/11 Rady Miejskiej w Białymstoku z dnia 30 maja 2011 r., w której wyszczególniono

¹⁴ Dział 710, rozdział 71035, §§ 0830 – 2650 dochody i §§ 3020 – 4700 wydatki.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

¹⁶ Uchwały Rady Miasta Białystok: Nr LIII/619/13 z 16 grudnia 2013 r. i Nr IV/30/15 z 20 stycznia 2015 r.

¹⁷ Sprawozdanie z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych za 2014 r. i 2015 r.

¹⁸ Budowa II etapu cmentarza w Karakulach, kwota 1.023 tys. zł (zakres rzeczowy: dokumentacja wykonawcza, usługa geodezyjna, kwatery z ciągami pieszymi, komunikacja – droga i plac manewrowy, studnie czerpane, oświetlenie – linia zasilająca + słupy oświetleniowe, ułożenie rur osłonowych na okablowanie monitoringu, nadzór inwestorski); budowa kolumbarium na cmentarzu w Białymstoku, kwota 140 tys. zł (zakres rzeczowy: projekt techniczny, dokumentacja wykonawcza, przedmiar robót, kosztorys inwestorski, wykonanie robót budowlanych, nadzór inwestorski).

46 opłat¹⁹ za różne czynności związane z pochówkiem. Ustalono między innymi opłaty za: udostępnienie na 20 lat miejsca pod groby (dziecinne, pojedyncze, rodzinne, ziemne, murowane, o nietypowych rozmiarach), udostępnienie (na 99 lat) nisz umowych w kolumbarium lub grobach murowanych, pochowanie zwłok w już istniejącym grobie, wykopanie lub zasypanie grobu, przygotowanie grobu, w tym zdjęcie lub założenie płyt nagrobnych bądź niszowych.

Obowiązujący poziom cen za usługi świadczone przez Cmentarz pozostaje na niezmiennym poziomie od 25 maja 2007 r. Podjęcie uchwały Rady Miejskiej z 30 maja 2011 r. stało się konieczne w związku ze zmianą wysokości stawki podatku VAT (z 7% na 8%). Wcześniej (w 2010 r.) Prezydent Miasta Białegostoku przygotował zmianę opłat za usługi świadczone przez Cmentarz, lecz Rada Miejska tej zmiany nie uchwaliła. Ponadto w latach 2011 – 2012 Departament Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej podejmował działania (głównie inspirowane przez Kierownika Cmentarza) dotyczące przygotowania propozycji nowego cennika opłat za usługi świadczone przez Cmentarz. Nie zostały one jednak przedłożone pod obrady Rady Miejskiej Białegostoku.

Kierownik Referatu Ekonomicznego Departamentu wyjaśniła: *„radzie gminy przysługuje kompetencja w zakresie decydowania o wyborze sposobu i formie prowadzenia gospodarki komunalnej. Ustawa o gospodarce komunalnej nie zawiera żadnych wskazówek, które preferowałyby którykolwiek ze sposobów wykonywania gospodarki komunalnej. Prowadzenie cmentarza należy do zadań własnych gmin (art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym), a utrzymanie i zarządzanie nimi do prezydentów miast, na których terenie cmentarz jest położony (art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych. Jednocześnie przepisy pozwalają na przekazanie takiemu zakładowi (z budżetu gminy) między innymi dotacji przedmiotowej (której kwotę i zakres określa uchwała budżetowa). Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych pobierane są opłaty za chowanie zmarłych, a nie opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Przepis ten stanowi o możliwości pobierania opłat za pochowanie zwłok. Żadne przepisy nie określają zasad ustalania wysokości tych opłat. Zapisy każdego cennika mogą budzić wątpliwości, bowiem każdy ma prawo powiedzieć, że dana usługa można wycenić inaczej. Opłaty za chowanie zmarłych w związku z tym ustalane są tak, by przynajmniej częściowo pokrywały opłaty za administrowanie cmentarzem. Przepisy nie nakazują organom, aby wszystkie koszty związane z utrzymaniem cmentarza musiały być pobierane w formie opłat od mieszkańców. Tym samym organ gminy może ustalić tylko te opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza. Wysokość tych opłat nie ma charakteru komercyjnego. Gdy pobierane opłaty nie pokrywają kosztów utrzymania cmentarza to art. 15 ust. 6 ustawy o finansach publicznych daje możliwość udzielenie samorządowemu zakładowi budżetowemu dotacji przedmiotowej, która nie może przekroczyć 50% kosztów jego działalności”.* (dowód: akta kontroli str. 356-442)

2.4. Miasto nie analizowało opłacalności przyjętego sposobu prowadzenia spraw cmentarzy komunalnych, ponieważ – jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Białegostoku – przyjęty sposób finansowania zabezpiecza realizację zadań statutowych, zarówno w zakresie bieżącego funkcjonowania jak również niezbędnych zadań inwestycyjnych. Ponadto dane służące analizie działalności Cmentarza są każdorazowo sprawdzane i zamieszczane w sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu Miasta Białegostoku oraz w części V sprawozdania o zakładach budżetowych. Opiswane wartości wykonania przychodów

¹⁹ Dziewięć opłat (w kwotach od 117 zł do 1.498 zł) za udostępnienie na okres 20 lat miejsca pod różnego rodzaju grobów (dziecinne, pojedyncze, rodzinne, ziemne, murowane, o nietypowych rozmiarach), trzy opłaty (od 2.808 zł do 4.680 zł) za udostępnienie na okres 99 lat nisz umowych w kolumbarium lub grobach murowanych, osiem opłat tzw. „uzupełniających lub pokładnych” (od 7,50 zł do 140 zł w zależności od rodzaju grobu), wnoszonych przy każdym dochowaniu zwłok do istniejącego grobu, za każdy rok przedłużający jego ważność o kolejne 20 lat, siedem opłat (od 117 zł do 597 zł) za wykopanie lub zasypanie grobów, dwanaście opłat (od 25 zł do 374 zł) za przygotowanie grobu, zdjęcie lub założenie płyt nagrobnych lub niszowych, trzy opłaty (po 35 zł) za obsługę pogrzebu, pogrzebu dziecka lub pogrzebu umowego, sześć opłat (od 35 do 936 zł) za ekshumację urny lub zwłok w zależności od okresu od daty zgonu, opłatę 6 zł za godzinę przechowywania zwłok w chłodni, opłatę 130 zł za korzystanie z kaplicy do jednej godziny, opłatę 30 zł za korzystanie z sali przedpogrzebowej (za każdą rozpoczętą godzinę), dwie opłaty (10 lub 25 zł) za jednorazowy wjazd na teren cmentarza w zależności od rodzaju pojazdu.

i kosztów bazują na sprawozdaniu budżetowym Rb-30 i są szczegółowo opisywane w podziale na źródła powstania przychodów i przeznaczenie wydatkowania środków. Również Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (na podstawie sprawozdań budżetowych oraz sprawozdania opisowego z wykonania budżetu) na przestrzeni kilku ostatnich lat wydawał opinię pozytywną, co świadczy o braku zastrzeżeń do prezentowanych danych finansowych Miasta i jego jednostek oraz zakładów budżetowych. (dowód: akta kontroli str. 6-13)

NIK zwraca uwagę, że podniesienie opłat za czynności związane z pochówkiem tylko o wskaźnik inflacji (tj. wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, który w latach 2007 – 2014 wyniósł 21,7%), pozwoliłoby na zwiększenie przychodów Cmentarza ze sprzedaży miejsc i usług cmentarnych (na przykład w 2015 r. z 1.251,5 tys. zł do 1.523,1 tys. zł, tj. o 271,6 tys. zł), co przyczyniłoby się do zmniejszenia dotacji przedmiotowej (z 540 tys. zł do 268,4 tys. zł).

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

3.1. W okresie objętym kontrolą nie opracowano i nie wdrożono pisemnych procedur dla zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem, utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi. W praktyce stosowano nadzór w powyższym zakresie poprzez przeprowadzanie kontroli wewnętrznych obydwu cmentarzy, analizy dokonanych kontroli zewnętrznych, analizy i weryfikacji rocznych planów finansowych oraz sprawozdań z ich wykonania, a także sprawdzając rozliczenia dotacji celowej i przedmiotowej pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, co szerzej przedstawiono w pkt 1.2 wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 443)

3.2. Przeprowadzanie kontroli wewnętrznej i zewnętrznej prawidłowości utrzymania i prowadzenia cmentarzy komunalnych opisano w pkt. 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

3.3. Sprawy zarządzania cmentarzami komunalnymi nie były przedmiotem audytu wewnętrznego. (dowód: akta kontroli str. 443)

3.4. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca zarządzania, utrzymania i prowadzenia cmentarzy komunalnych. (dowód: akta kontroli str. 443)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli²⁰, wnosi o podjęcie działań mających na celu ustalenie zasad i trybu korzystania z obiektów cmentarnych, będących w dyspozycji Cmentarza Miejskiego w Białymstoku.

V. 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 o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie

²⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

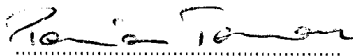
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

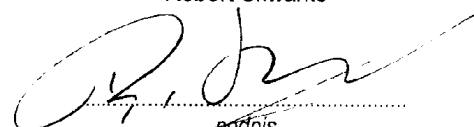
Białystok, dnia 14 kwietnia 2016 r.

Kontroler
główny specjalista kontroli państwowej
Tomasz Pomian



.....
podpis

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



.....
podpis

