



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI.410.003.01.2016  
P/16/087

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/087 - Zarządzanie cmentarzami komunalnymi.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2014-2015. W uzasadnionych przypadkach, badaniami kontrolnymi zostały objęte zdarzenia wcześniejsze oraz późniejsze (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), które bezpośrednio dotyczyły przedmiotu kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Piotr Bulski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99289 z dnia 25 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Kielce, ul. Rynek 1, 25-303 Kielce (dalej: Urząd Miasta, UM Kielce).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wojciech Lubawski, Prezydent Miasta Kielce. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

Obowiązki związane z realizacją zadania własnego gminy Kielce, obejmującego prowadzenie spraw cmentarzy komunalnych na terenie Kielc, nie były realizowane prawidłowo.

Podległe gminie Kielce Rejonowe Przedsiębiorstwo Zieleni i Usług Komunalnych Spółka z o.o. w Kielcach (dalej: zarządca, Spółka) świadczyło usługi pogrzebowe, tj. prowadziło działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej, z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>2</sup> i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>. Prezydent Miasta Kielce, pełniący również funkcję zgromadzenia wspólników Spółki, nie podejmował działań mających na celu zaprzestanie świadczenia takich usług przez Spółkę.

Mimo braku, wymaganych ustawą z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>4</sup> (dalej: ustawa o cmentarzach), uchwały Rady Miasta Kielce oraz zgody państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, Prezydent Miasta Kielce podjął działania mające na celu realizację inwestycji, polegającej na rozszerzeniu cmentarza „Cedzyna”.

Prezydent Miasta wydał zarządzenie wprowadzające regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych, pomimo że – zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym – wydawanie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji Rady Miasta Kielce. Ponadto, ww. regulamin zawierał nieaktualne dane dotyczące zarządcy cmentarzy. Prezydent Miasta zaniechał działań w zakresie planowania, pobierania i rozliczania dochodów z tytułu opłat cmentarnych i za usługi komunalne, realizowane w związku z pochówkiem, a także planowania i rozliczania wydatków z powyższego tytułu. Nie

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 446.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2126.

egzekwował również od Spółki obowiązków w zakresie sprawozdawczości odnoszącej się do zarządzania cmentarzami komunalnymi.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa ustalono cennik korzystania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych.

Odrębna kontrola w zakresie zarządzania cmentarzami komunalnymi w Kielcach została przeprowadzona w Spółce, w związku z tym, ocenę jej działalności w powyższym zakresie sformułowano w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu Spółki.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych**

Opis stanu faktycznego

Na terenie miasta Kielce znajdują się trzy cmentarze komunalne: nr 1 przy ul. Kwasa, nr 2 przy ul. Ściegiennego i nr 3 „Cedzyna” przy ul. Cmentarnej (dalej: „Cedzyna”). W trakcie kontroli przedstawiono plany każdego z ww. cmentarzy oraz dokumentację dotyczącą:

- cmentarza nr 1 przy ul. Kwasa w Kielcach: akt notarialny z dnia 6 marca 1969 r. zrzeczenia się na rzecz Skarbu Państwa (Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Kielcach) nieruchomości stanowiącej Cmentarz Ewangelicko-Augsburski oraz decyzję z dnia 20 kwietnia 2001 r. wojewody świętokrzyskiego stwierdzającą nieodpłatne nabycie z mocy prawa ww. nieruchomości przez gminę Kielce;
- cmentarza nr 2 przy ul. Ściegiennego w Kielcach: decyzję z dnia 25 listopada 1997 r. wojewody kieleckiego stwierdzającą nieodpłatne nabycie przez gminę Kielce z mocy prawa gruntów o numerach działek 242/2 i 242/3,
- cmentarza nr 3 „Cedzyna”: decyzję z dnia 12 października 1978 r. Głównego Architekta Województwa (Wojewódzkiego Biura Planowania Przestrzennego) o zatwierdzeniu planu realizacyjnego, obejmującego cmentarz komunalny, decyzję z dnia 18 września 1979 r. o wywłaszczeniu na rzecz Państwa, na potrzeby Dyrekcji Rozbudowy Miasta Kielce, nieruchomości przeznaczonych pod budowę cmentarza komunalnego oraz decyzję z dnia 21 grudnia 1979 r. przyznającą odszkodowania właścicielom ww. nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 100-104, 379-397)

Zgodnie z § 37 regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta, wprowadzonego zarządzeniem nr 192/2015 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 28 maja 2015 r.<sup>5</sup>, nadzór nad cmentarzami komunalnymi należał do obowiązków Wydziału Zarządzania Usługami Komunalnymi (dalej: WZUK). Zgodnie z zarządzeniem wewnętrznym nr 1/2016 Dyrektora WZUK z dnia 4 stycznia 2016 r.<sup>6</sup>, nadzór nad pracą zarządcy cmentarzy komunalnych w zakresie utrzymania i zarządzania cmentarzami oraz przestrzeganiem przepisów ustawy o cmentarzach przypisano Referatowi Usług Komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-37, 62-83)

<sup>5</sup> Zmienionego zarządzeniem nr 478/2015 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 30 grudnia 2015 r. Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 480/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r., zmienione zarządzeniami nr 92/2012 z dnia 27 lutego 2012 r., nr 77/2013 z dnia 25 marca 2013 r., nr 301/2013 z dnia 4 września 2013 r. i nr 37/2014 z dnia 31 stycznia 2014 r.

<sup>6</sup> Poprzednio obowiązywały zarządzenia wewnętrzne Dyrektora WZUK: nr 1/2013 z dnia 12 listopada 2013 r. i nr 1/2015 z dnia 1 czerwca 2015 r., w których zadania WZUK, w zakresie utrzymania i zarządzania cmentarzami były określone w taki sam sposób.

Ww. obowiązki wykonywały dwie osoby: kierownik Referatu Usług Komunalnych i pracownik tego referatu. Zgodnie ze sporządzanymi notatkami służbowymi, dokonali oni oględzin cmentarzy komunalnych w dniach 23 stycznia, 18 maja, 28 czerwca, 29 sierpnia i 31 października 2014 r. oraz 3 lipca, 30 października, 3 listopada i 17 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 84-99, 500-507)

Zarządzanie ww. cmentarzami komunalnymi zostało powierzone na podstawie:

- umowy w sprawie zarządzania cmentarzami komunalnymi zawartej w dniu 1 kwietnia 1992 r. pomiędzy miastem Kielce a Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych w Kielcach<sup>7</sup>. Zgodnie z jej zapisami do obowiązków zarządcy należy: zarządzanie cmentarzami, utrzymanie i konserwacja cmentarzy oraz obiektów towarzyszących na cmentarzach, a także wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów m.in. ustawy o cmentarzach;
- uchwały nr XXXI/727/2006 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie powierzenia Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Kielcach (dalej: PUK) obowiązku wynikającego z zadania własnego gminy dotyczącego administrowania i zarządzania cmentarzami komunalnymi w Kielcach<sup>8</sup>. Zgodnie z jej postanowieniami do obowiązków zarządcy należy: utrzymanie porządku i czystości na terenie cmentarzy oraz obiektów i urządzeń cmentarnych, utrzymanie i ochrona zieleni cmentarnej, obsługa pogrzebów, odpłatne udostępnianie urządzeń cmentarnych zgodnie z ich przeznaczeniem, a także prowadzenie spraw związanych z administrowaniem cmentarzami.

(dowód: akta kontroli str. 274-282)

Uchwałą nr XXXIX/714/2013 z dnia 10 stycznia 2013 r. Rada Miasta Kielce wyraziła zgodę na połączenie spółek komunalnych – Rejonowego Przedsiębiorstwa Zieleni Spółka z o.o. w Kielcach (dalej: RPZ) i PUK. Połączenie spółek nastąpiło 31 stycznia 2014 r. poprzez przeniesienie całego majątku PUK (spółki przejmowanej) na RPZ (spółki przejmującej). Wszystkie udziały w kapitale zakładowym spółki przejmującej, stanowiły własność miasta Kielce. Zgodnie z umową Spółki<sup>9</sup>, przedmiot jej działalności stanowi m.in.: zarządzanie nieruchomościami, działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni, a także pogrzeby i działalność pokrewna. Spółka prowadziła w badanym okresie działalność w zakresie usług pogrzebowych.

Zgodnie z § 24 regulaminu organizacyjnego Spółki, wprowadzonego uchwałą nr 38/2015 Zarządu Spółki z dnia 27 października 2015 r.<sup>10</sup>, do obowiązków Zakładu Usług Pogrzebowych (dalej: ZUP), tj. jednej z komórek organizacyjnych Spółki, należy m.in.: świadczenie usług pogrzebowych i cmentarnych, przechowywanie zwłok w chłodni, ubieranie i kosmetyka zmarłych, załatwianie spraw związanych z urządzeniem pogrzebów, sprzedaż trumien, urn, wieńców i innych akcesoriów pogrzebowych, wykonywanie napisów na szarfach i tabliczkach, zgodnie z zamówieniami klientów, a także wykonywanie przez mistrza ceremonii obrzędów przy pogrzebach świeckich i mieszanych. W ramach ww. działalności, ZUP w 2014 r. zorganizował 380 uroczystości pogrzebowych, uzyskując przychód w kwocie 1.228,0 tys. zł, a w 2015 r. – 467 uroczystości pogrzebowych na łączną kwotę 1.125,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 283, 460-480, 543-547, 564, 575-576)

<sup>7</sup> Ze zmianami wprowadzonymi aneksami do tej umowy w dniach 10 czerwca 1994 r. i 12 grudnia 1994 r.

<sup>8</sup> Ze zmianami wprowadzonymi uchwałami Rady Miejskiej w Kielcach: nr XL/957/2009 i nr LIX/1046/2014 z dnia 10 kwietnia 2014 r.

<sup>9</sup> Tekst jednolity z dnia 27 listopada 2014 r.

<sup>10</sup> Poprzednio obowiązywał regulamin i schemat organizacyjny przyjęty uchwałą Zarządu nr 3/2014 z dnia 21 lutego 2014 r., w którym zadania w zakresie świadczenia usług pogrzebowych należały również do ZUP.

Wojciech Lubawski, Prezydent Miasta wyjaśnił: *Spółka realizuje sprawy publiczne w oparciu o przepisy obowiązującej ustawy o samorządzie gminnym, obowiązującej ustawy o gospodarce komunalnej oraz Statut Spółki – akt przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę z o.o. Celem działalności Spółki jest zapewnienie zaspokojenia potrzeb zbiorowych mieszkańców poprzez usługi powszechnie dostępne a do takich niewątpliwie należą świadczenia usług pogrzebowych.* (dowód: akta kontroli str. 577-578)

Gmina Kielce nie podpisywała porozumień z innymi gminami w zakresie eksploatacji cmentarzy komunalnych w Kielcach z uwagi na brak takiej potrzeby.

Czesław Gruszewski, Zastępca Prezydenta wyjaśnił<sup>11</sup>: (...) *cmentarz jest prowadzony dla pochówku osób z Gminy Kielce. Pogrzeby osób spoza Kielc występują sporadycznie. Nie zawarto porozumienia międzygminnego w zakresie eksploatacji cmentarza komunalnego, ponieważ nie ma takiej potrzeby. W przeciwnym razie trzeba by zawrzeć porozumienia z nieograniczoną liczbą gmin w całej Polsce. Nie istnieją przepisy umożliwiające odmówienie komukolwiek pochówku w wybranym przez niego miejscu, a zwłoki przywożone są także z zagranicy.*

(dowód: akta kontroli str. 508-510)

Zasady dotyczące pochówku osób, w szczególności osób bezdomnych, których zgon nastąpił na terenie Miasta zostały określone w umowach zawartych pomiędzy Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie w Kielcach (dalej: MOPR), a zarządcą cmentarzy komunalnych. Dotyczyły one m.in udostępnienia/wykupu miejsca na cmentarzu „Cedzyna” pod groby ziemne do urządzenia pochówku podopiecznych MOPR oraz pod groby dla dzieci martwo urodzonych na terenie gminy Kielce, a także świadczenia usług pogrzebowych. W 2014 r. liczba pogrzebów sprawionych przez Gminę wyniosła 48, w tym sześć dotyczyło osób bezdomnych. Koszty sprawienia tych pogrzebów wyniosły 73,3 tys. zł, w tym osób bezdomnych – 16,9 tys. zł. W 2015 r. Gmina sprawiła 69 pogrzebów, w tym siedem dotyczyło osób bezdomnych. Koszty tych pogrzebów wyniosły 102,6 tys. zł, w tym osób bezdomnych – 18,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 400-409, 423-435)

Na podstawie art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, Prezydent Miasta Kielce zarządzeniem nr 124/2009 z dnia 8 kwietnia 2009 r. ustalił regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych w Kielcach, w którym zawarto m.in. dane dotyczące PUK, tj. ówczesnego zarządcy cmentarzy komunalnych oraz przepisy porządkowe obowiązujące na cmentarzu, zasady wjazdu i poruszania się pojazdów na terenie cmentarza oraz zasady świadczenia usług cmentarnych i pogrzebowych, w tym realizowanych przez wykonawców robót budowlano-montażowych.

(dowód: akta kontroli str. 270-273)

Czesław Gruszewski, Zastępca Prezydenta wyjaśnił: *Uchwała o połączeniu Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych sp. z o.o. i Rejonowego Przedsiębiorstwa Zieleni sp. z o.o. stanowi, że wszystkie prawa i obowiązki PUK przejmuje nowy podmiot w wyniku połączenia dwóch spółek. Powyższe dotyczy również regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych. Regulamin z nowym nazewnictwem znajduje się przy wejściach do cmentarzy.*

(dowód: akta kontroli str. 513-515)

Wojciech Lubawski, Prezydent Miasta wyjaśnił: *Obowiązuje zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w oparciu o art. 2*

---

<sup>11</sup> Pytanie kontrolera dotyczyło trzech cmentarzy komunalnych w Kielcach. Cytowana odpowiedź odnosi się do cmentarza komunalnego nr 3 „Cedzyna” (na cmentarzach nr 1 i nr 2 brak wolnej powierzchni grzebalnej).

obowiązującej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, który mówi, że zarządzenie należy do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).

(dowód: akta kontroli str. 577-578)

Analizy dotyczące stopnia wykorzystania terenu cmentarza „Cedzyna” prowadzono w latach 2010-2015 w Referacie Usług Komunalnych. Zarządca cmentarza przekazał do Urzędu Miasta pisemne informacje w tej sprawie w dniach: 22 lutego, 7 marca i 6 września 2011 r., 25 października 2013 r. i 15 października 2014 r. Wg ostatniej z nich, na cmentarzu „Cedzyna” pozostawała następująca liczba wolnych miejsc grzebalnych: na groby murowane – 176, na groby ziemne dla osoby dorosłej – 47, na groby ziemne dla dzieci – 47, na groby urnowe w ziemi – 2. Biorąc pod uwagę liczbę pochówków dokonanych na tym cmentarzu w 2013 r. oszacowano, że wolna powierzchnia grzebalna zostanie zagospodarowana do połowy 2015 r. Powierzchnia ta, na cmentarzach nr 1 i 2, była w całości zajęta przez groby. Ponadto, w latach 2013-2015 między WZUK, Wydziałem Gospodarki Nieruchomości i Geodezji, Miejskim Zarządem Dróg w Kielcach oraz zarządcą cmentarza, prowadzono udokumentowane negocjacje i uzgodnienia dotyczące rozbudowy cmentarza „Cedzyna”, polegające na pozyskiwaniu niezbędnych działek i pracach przygotowawczych prowadzących do uzyskania pozwolenia na rozbudowę cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 108-131, 172-175, 520-540)

W zakresie działań UM zmierzających do rozszerzenia granic cmentarza „Cedzyna” w trakcie kontroli przedstawiono następujące dokumenty:

- uchwałę nr XXVII/626/2008 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 4 września 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „Kielce Wschód – Obszar 1, obejmującego m.in. rejon istniejącego cmentarza „Cedzyna” oraz teren przeznaczony pod jego rozszerzenie<sup>12</sup>,
- postanowienie Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Kielcach z dnia 27 listopada 2006 r. o uzgodnieniu projektu ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- opinie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kielcach (dalej: PPIS), dotyczące uzgodnienia dokumentacji projektowej rozbudowy cmentarza, wydane w dniach: 21 grudnia 2011 r., 5 grudnia 2012 r. i 5 lutego 2015 r.,
- wniosek Zastępcy Prezydenta Miasta Kielce o pozwolenie na rozbudowę cmentarza z dnia 16 lipca 2015 r., wraz z oświadczeniem o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz projektem budowlano-wykonawczym rozbudowy cmentarza,
- decyzję nr 486/2015 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 11 września 2015 r. w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na rozbudowę cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 132-157, 164-171, 176-228, 511-512)

Ryszard Muciek, Dyrektor WZUK wyjaśnił: *Rada Miasta podjęła decyzję o rozszerzeniu cmentarza w Cedzynie k/Kielc w uchwale nr XXVII/626/2008 z dnia 4 września 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „Kielce Wschód-Obszar 1” (...). Na etapie sporządzania Planu miejscowego był uzgadniany z Inspektorem Sanitarnym. Rada Miasta uszczegółowiła wolę o rozszerzeniu cmentarza komunalnego w Cedzynie k/Kielc decydując o przyznaniu środków budżetowych na jego rozbudowę w pierwszej uchwale budżetowej nr XLIV/1053/2009 z dnia 22 grudnia 2009 r. z późn. zm. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Kielce na 2010 r.*

(dowód: akta kontroli str. 516-519)

<sup>12</sup> Ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr XXX/705/2008 Rady Miejskiej z dnia 20 listopada 2008 r.

Ryszard Muciek, Dyrektor WZUK poinformował również, że w latach 2012-2015 pracownicy Referatu Usług Komunalnych zapoznawali się z wynikami kontroli okresowych prowadzonych przez państwową inspekcję sanitarną poprzez wymianę informacji z kierownikiem administracji cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 516-519)

Czesław Gruszewski, Zastępca Prezydenta<sup>13</sup> wyjaśnił: (...) przed wydaniem decyzji 486/2015 z dnia 11 września 2015 r. w zakresie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę rozszerzenie było uzgodnione z Inspektorem Sanitarnym czterokrotnie.

(dowód: akta kontroli str. 508-512)

W celu realizacji inwestycji polegającej na rozszerzeniu granic cmentarza „Cedzyna”, gmina Kielce zawarła w dniu 2 listopada 2015 r. umowę ze Spółką, dotyczącą następujących prac budowlanych: wycinki drzew i krzewów, wykonania nawierzchni utwardzonej - chodników dla pieszych oraz nawierzchni terenu biologicznie czynnej, obiektów małej architektury (w tym ogrodzenia działek, bram wejściowych i wjazdowych, cokołu pomnikowego), prac instalacyjnych i nasadzeń zieleni<sup>14</sup>. Tego samego dnia podpisano również umowę o sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad ww. pracami przez Zakład Usług Projektowo-Budowlanych „Adambud” z siedzibą w Kielcach. Inwestycja w zakresie rozbudowy cmentarza „Cedzyna”, rozpoczęta 16 listopada 2015 r., była kontynuowana w trakcie kontroli<sup>15</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 229-255)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta Kielce, pełniący również funkcję zgromadzenia wspólników Spółki, nie podjął działań mających na celu zaprzestanie świadczenia przez tę Spółkę usług pogrzebowych, mających charakter działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, o której mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Działalność Spółki w tym zakresie nie spełniała również przesłanek określających możliwość prowadzenia przez spółki komunalne działalności poza sferą użyteczności publicznej, wynikających z art. 9 ust. 2 ww. ustawy oraz z art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 460-469, 543-547, 564, 575-576)

2. Prezydent Miasta Kielce podjął działania mające na celu realizację inwestycji polegającej na rozszerzeniu cmentarza „Cedzyna” bez podjęcia przez Radę Miasta Kielce uchwały o rozszerzeniu cmentarza, tj. z naruszeniem art. 1 ust. 2 ustawy o cmentarzach, który stanowi, że o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego w miastach na prawach powiatu decyduje rada miasta. Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazuje na możliwość lokalizacji cmentarza, natomiast nie zastępuje wyrażenia zgody na jego rozszerzenie.

(dowód: akta kontroli str. 132-157, 164-171, 176-228, 511-512)

3. Decyzja o pozwoleniu na rozbudowę cmentarza "Cedzyna" została wydana bez uzyskania uprzedniej zgody PPIS, dotyczącej spełnienia wymogów przewidzianych w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod

<sup>13</sup> W odpowiedzi na pismo kontrolera skierowane do Wojciecha Lubawskiego, Prezydenta Miasta.

<sup>14</sup> Szczegółowy zakres prac został określony w projekcie budowlano-wykonawczym.

<sup>15</sup> Zgodnie z zapisami w dzienniku rozbudowy cmentarza.

względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze<sup>16</sup>. Warunek uzyskania zgody nie może być uznany za spełniony, jeżeli w trakcie trwania procedury planistycznej, zmierzającej do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren projektowanego cmentarza, organ inspekcji sanitarnej zajął stanowisko w zakresie spełnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych do projektu planu. Takie stanowisko jest podejmowane na podstawie odrębnych przepisów, m.in. art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>17</sup> i nie zastępuje zgody na założenie lub rozszerzenie cmentarza, wyrażanej na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy o cmentarzach.

(dowód: akta kontroli str. 132-157, 164-171, 176-228, 511-512)

Również opinie sanitarne PPIS z dnia 21 grudnia 2011 r., 5 grudnia 2012 r. i 5 lutego 2015 r. dotyczyły jedynie uzgodnienia dokumentacji projektowej pod względem wymagań sanitarno-higienicznych.

(dowód: akta kontroli str. 152-157, 511-512)

4. Regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych w Kielcach został wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta Kielce nr 124/2009 z dnia 8 kwietnia 2009 r., tj. niezgodnie z art. 40 ust. 2 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z przepisów tych wynika, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a akty prawa miejscowego ustanawia w formie uchwały rada gminy.

Ponadto, w regulaminie zawarto m.in. dane dotyczące PUK, tj. ówczesnego zarządcy cmentarza. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie Miasta, powyższy regulamin nie został zaktualizowany.

(dowód: akta kontroli str. 270-273)

## **2. Ustalanie i rozliczanie z budżetem Miasta opłat za groby oraz planowanie i wydatkowanie środków na utrzymanie cmentarzy komunalnych**

Opis stanu faktycznego

W latach 2014-2015 Urząd Miasta nie planował, nie pobierał i nie rozliczał dochodów z tytułu wpływów związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych. Dochody z tytułu opłat cmentarnych uzyskiwanych w związku z funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych, były wykorzystywane przez Spółkę na utrzymanie cmentarzy i nie były przekazywane do budżetu Miasta. W badanym okresie Urząd Miasta nie przekazywał zarządcy, środków finansowych na utrzymanie, prowadzenie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi. Gmina Kielce nie finansowała zatem ww. zadań, a do jej budżetu nie wpływały dochody z tytułu opłat cmentarnych, obejmujących opłaty za miejsca grzebalne i opłaty za usługi komunalne, realizowane w związku z pochówkiem. Zarządca prowadził samodzielną działalność gospodarczą, a uzyskane z niej przychody przeznaczał m.in. na utrzymanie cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 406-422)

Obowiązujące w badanym okresie stawki opłat za usługi cmentarne określono, zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, w załączniku do zarządzenia nr 302 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 4 września

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 52, poz. 315.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.



2013 r.<sup>18</sup> Wykonanie zarządzenia powierzono Zarządowi PUK (zarządzającemu wówczas cmentarzami komunalnymi) oraz dyrektorowi WZUK Urzędu Miasta. Propozycja stawek za korzystanie z cmentarzy komunalnych została przedstawiona w piśmie Marka Lisowskiego, p.o. Prezesa Zarządu PUK z dnia 11 lipca 2013 r., skierowanego do Prezydenta Miasta. Podwyżkę stawek (średnio o 3,8%) uzasadniono corocznym wzrostem kosztów nabywanych towarów i usług, a także dbałością o jakość świadczonych usług związanych z administrowaniem cmentarzami, w tym ze zwiększeniem opłat za gospodarowanie odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 256-269)

Wydatki z tytułu zarządzania cmentarzami nie były przedmiotem planowania w Urzędzie Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 274-282, 406-422)

Barbara Nowak, Skarbnik Miasta wyjaśniła: *Dnia 18 grudnia 2008 r. uchwałą Nr XXXI/727/2008 Rada Miasta Kielce, kierując się ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, powierzyła Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Sp. z o.o. obowiązek wynikający z zadania własnego, tj. administrowanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi w Kielcach. Wybór tej formy organizacyjno-prawnej realizacji przez gminę w/w zadania przesądził o tym, że wpływy z opłat cmentarnych stały się przychodami spółki a wydatki związane z administrowaniem cmentarzami, kosztami uzyskania tychże przychodów, nie zaś odpowiednio dochodami i wydatkami budżetu Miasta. Udziały w spółce należą w 100% do Gminy Kielce, a zatem takie rozwiązanie, stało się lepszym, bardziej efektywnym sposobem na wykorzystanie jej majątku. Nadmieniam, że o poprawności takiego sposobu rozliczania utwierdziła mnie opinia radcy prawnego Urzędu Miasta, do którego zwróciłam się w związku z powstałymi wątpliwościami.*

(dowód: akta kontroli str. 447-459)

Czesław Gruszewski, Zastępca Prezydenta<sup>19</sup> wyjaśnił: *Tytułem wynagrodzenia za czynności związane z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi Spółka zatrzymuje wpływy finansowe określone w cenniku usług cmentarnych.*

(dowód: akta kontroli str. 508-510)

Dochody z opłat za wykonywanie zarządu cmentarzami powinny stanowić dochód własny gminy Kielce i w związku z tym powinny być odprowadzane do jej budżetu. Ponieważ dochody te uzyskiwane są w związku z korzystaniem z majątku gminy, organy gminy nie mają podstaw do rezygnacji z ich planowania w budżecie oraz przekazania uprawnienia do pobierania i traktowania ich jako dochody własne innemu podmiotowi, w szczególności spółce komunalnej, ponieważ stanowi ona odrębną od gminy osobę prawną.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Prezydent Miasta Wojciech Lubawski.

Niepobranie lub niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przewidziane w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>20</sup>.

W Urzędzie Miasta nie prowadzono analiz opłacalności przyjętego sposobu prowadzenia spraw cmentarzy komunalnych. Urząd nie dysponował danymi

<sup>18</sup> Poprzednio obowiązywało w tym zakresie zarządzenie nr 353/2012 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 10 września 2012 r. Na mocy uchwały z 30 grudnia 2002 r., Rada Miejska w Kielcach powierzyła Prezydentowi Miasta uprawnienie w zakresie ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Kielcach.

<sup>19</sup> W odpowiedzi na pismo kontrolera skierowane do Wojciecha Lubawskiego, Prezydenta Miasta.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

o wysokości przychodów, kosztów i wyniku finansowym zarządcy z tytułu działalności polegającej na zarządzaniu cmentarzami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 460-496)

Prezydent Miasta nie określił zasad postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 379-382)

W latach 2014-2015 Prezydent Miasta nie egzekwował od zarządcy cmentarzy komunalnych realizacji obowiązków w zakresie sprawozdawczości określonych w:

- § 3 ust. 4 umowy w sprawie zarządzania cmentarzami komunalnymi, zawartej w dniu 1 kwietnia 1992 r. pomiędzy miastem Kielce a Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych w Kielcach<sup>21</sup>, tj. przedkładania rocznych sprawozdań z dochodów i wydatków związanych z zarządzaniem tymi cmentarzami;
- § 1 ust. 6 uchwały nr XXXI/727/2008 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie powierzenia PUK zadania własnego gminy, dotyczącego administrowania i zarządzania cmentarzami komunalnymi w Kielcach<sup>22</sup>, tj. przedkładania kwartalnych sprawozdań z dochodów wynikających z pobranych opłat za korzystanie z tych cmentarzy.

Zarządca cmentarzy nie sporządzał i w związku z tym nie przekazywał wymaganych sprawozdań, w wyniku czego Urząd Miasta nie dysponował informacjami o jego dochodach i wydatkach z tytułu realizacji powierzonego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 274-283)

Czesław Gruszewski, Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił: *Zarząd Rejonowego Przedsiębiorstwa Zieleni i Usług Komunalnych Sp. z o.o. oraz Dyrektor Wydziału Zarządzania Usługami Komunalnymi Urzędu Miasta powzięli ustalenie, że po zakończeniu audytu za 2015 rok zostanie przedłożony kompletny raport o stanie przychodów i kosztów związanych z administrowaniem i zarządzaniem cmentarzami przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Zieleni i Usług Komunalnych sp. z o.o., przygotowana zostanie również uchwała Rady Miasta ustalająca nowy tryb składania sprawozdań.*

(dowód: akta kontroli str. 513-515)

Odpowiedzialność za stwierdzoną nieprawidłowość ponosi Czesław Gruszewski, Zastępca Prezydenta Miasta.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie Miasta zaniechano planowania, pobierania i rozliczania dochodów należnych gminie Kielce z tytułu usług cmentarnych i za usługi komunalne realizowane w związku z pochówkiem oraz planowania i rozliczania wydatków z tego tytułu. Przychody netto uzyskane przez Spółkę z tytułu zarządzania cmentarzami komunalnymi w Kielcach wyniosły w 2014 r. 1.833,5 tys. zł, a w 2015 r. – 1.728,0 tys. zł. Zarządca cmentarzy nie przekazywał ww. środków na rachunek dochodów budżetowych miasta Kielce, ponieważ został z tego obowiązku zwolniony. Koszty poniesione w związku z powyższą działalnością wyniosły w 2014 r. 1.744,3 tys. zł, a w 2015 r. – 1.697,2 tys. zł. Wobec powyższego Spółka z tytułu zarządzania cmentarzami komunalnymi osiągnęła dodatni wynik finansowy: 89,2 tys. zł w 2014 r. i 30,8 tys. w zł 2015 r.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>23</sup>, źródłami dochodów własnych gminy są

<sup>21</sup> Ze zmianami wprowadzonymi aneksami do tej umowy w dniach 10 czerwca 1994 r. i 12 grudnia 1994 r.

<sup>22</sup> Ze zmianami wprowadzonymi uchwałami Rady Miejskiej w Kielcach: nr XL/957/2009 i nr LIX/1046/2014 z dnia 10 kwietnia 2014 r.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 198.

wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów oraz dochody z majątku gminy.

(dowód: akta kontroli str. 406-422, 541-542)

2. Prezydent Miasta nie egzekwował od zarządcy cmentarzy komunalnych realizacji obowiązków dotyczących sprawozdawczości w zakresie dochodów i wydatków związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 274-283)

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

Opis stanu faktycznego

Nadzór nad zadaniami realizowanymi przez WZUK zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia nr 310/2015 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 3 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia zakresu nadzoru nad zadaniami miasta Kielce wykonywanego przez Prezydenta Miasta, Zastępców Prezydenta, Sekretarza Miasta i Skarbnika Miasta<sup>24</sup>, sprawował w badanym okresie Czesław Gruszewski, Zastępca Prezydenta. Nadzór nad zarządcą cmentarzy komunalnych był sprawowany w badanym okresie, zgodnie z § 3 ust. 2 ww. zarządzenia przez Tadeusza Sayora, Zastępcę Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 38-61)

Tadeusz Sayor, Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił: *Zgodnie z § 34 ust. 2 pkt 19 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Kielce (...), Wydział Partnerstwa i Zrównoważonego Rozwoju [podległy Tadeuszowi Sayorowi] sprawuje nadzór właścicielski nad spółkami prawa handlowego, w których miasto posiada udziały lub akcje. Dotyczy to w szczególności: (...) monitorowania sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek, z wyłączeniem zadań realizowanych przez spółki, a nadzorowanych przez właściwe Wydziały.*

(dowód: akta kontroli str. 497-499)

W okresie objętym kontrolą, zarządzanie cmentarzami komunalnymi nie było przedmiotem kontroli przeprowadzonych przez Wydział Audytu Wewnętrznego i Kontroli UM Kielce. W 2013 r. zagadnienie to było jednym z obszarów zadania audytowego pn. „Ocena realizacji zadań przez spółki z o.o. podporządkowane Miastu Kielce” przeprowadzonego w PUK i obejmującego okres od 1 stycznia 2012 r. do 31 stycznia 2013 r. W sprawozdaniu z ww. zadania stwierdzono zgodność działań PUK z przepisami prawa w zakresie realizacji gospodarki finansowej i prawidłowość stosowania zasad rachunkowości, w tym klasyfikowania przychodów i kosztów oraz prowadzenia sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 290-319)

W książce kontroli przeprowadzanych w Urzędzie Miasta, nie stwierdzono wpisów dotyczących przeprowadzonych kontroli zewnętrznych w zakresie zarządzania cmentarzami komunalnymi, jak również dokumentacji dotyczącej kontroli prowadzonych bezpośrednio u zarządcy cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 290, 320-340)

Do Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Kielce nie wpłynęły skargi dotyczące zarządzania cmentarzami komunalnymi, natomiast do Urzędu Miasta wpłynęły dwie

<sup>24</sup> Ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 383/2015 z dnia 9 października 2015 r. Poprzednio obowiązywały zarządzenia Prezydenta Miasta Kielce: nr 12/2012 z dnia 13 stycznia 2012 r. (zm. zarządzeniem nr 316/2013 z dnia 16 września 2013 r.) oraz nr 289/2015 z dnia 28 lipca 2015 r. Wymienione zarządzenia wskazywały te same osoby odpowiedzialne za nadzór nad zadaniami gminy Kielce w tym nad zarządcą cmentarzy.

skargi związane z badanym obszarem. W 2014 r. złożona została skarga dotycząca wyboru przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach oferty PUK na usługi pogrzebowe, która - według zainteresowanego przedsiębiorcy - była droższa od oferty złożonej przez niego. W 2015 r. wpłynęła skarga dotycząca bezczynności Spółki w przedmiocie likwidacji roszczeń osoby fizycznej, wynikającej z wypadku na terenie cmentarza „Cedzyna”. Zarzuty podniesione w pierwszej skardze, po udzieleniu szczegółowych wyjaśnień, Prezydent Miasta uznał jako bezzasadne. W drugiej sprawie, udzielił zainteresowanemu wyczerpujących informacji o działaniach jakie podjął prezes Zarządu Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 341-378)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zgodnie z obowiązującymi standardami kontroli zarządczej<sup>25</sup>, w strukturze Urzędu Miasta wskazano WZUK jako komórkę organizacyjną odpowiedzialną za zarządzanie cmentarzami komunalnymi oraz wskazywanie optymalnych sposobów i form funkcjonowania gospodarki komunalnej. Brak prawidłowego nadzoru nad realizacją zadań w zakresie zarządzania cmentarzami komunalnymi przyczynił się m.in. do powstania nieprawidłowości stwierdzonych w toku niniejszej kontroli.

## IV. 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 Kontroli<sup>26</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zaprzestanie świadczenia przez Spółkę usług pogrzebowych, jako działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej i niemieszczącej się w dopuszczalnym zakresie prowadzenia przez spółki komunalne działalności poza sferą użyteczności publicznej.
2. Podjęcie działań zapewniających uzyskiwanie przez gminę Kielce należnych jej dochodów z tytułu opłat cmentarnych pobieranych przez Spółkę.
3. Przygotowanie projektu uchwały Rady Miasta Kielce dotyczącej wprowadzenia regulaminu korzystania z 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 Kielcach.

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 uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>25</sup> Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

<sup>26</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

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.

Kielce, dnia 15 kwietnia 2016 r.

Kontroler  
Piotr Bulski  
Starszy inspektor kp.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor  
Tadeusz Mikołajewicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*