



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI.410.003.02.016  
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 lub celem zebrania danych porównawczych. |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.  |
| <i>Kontroler</i>                           | Piotr Bulski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99290 z dnia 25 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)   |
| <i>Jednostka kontrolowana</i>              | Rejonowe Przedsiębiorstwo Zieleni i Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Kielcach, ul. Sandomierska 249, 25-330 Kielce (dalej: Spółka, zarządca).   |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>   | Michał Miszczyk, Prezes Zarządu Spółki od 21 czerwca 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 3-5)  |

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

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>Ocena ogólna</b> | <p>Spółka realizowała zadania zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych w zakresie powierzonym przez organy gminy Kielce, zapewniając prawidłowy stan techniczny i sanitarny obiektów oraz wywiązywanie się z obowiązków prowadzenia dokumentacji cmentarnej, a także przestrzegania wewnętrznych uregulowań dotyczących opłat cmentarnych.</p> <p>Na podstawie umowy zawartej z gminą Kielce, Spółka pobierała opłaty cmentarne, które stanowiły jej przychody, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit.f i pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup> (dalej: ustawa o dochodach jst).</p> <p>Świadcząc usługi pogrzebowe, jako zadanie powierzone przez gminę Kielce, Spółka prowadziła działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej, o której mowa w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup> i art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>4</sup>. Działalność Spółki w tym zakresie nie spełniała również przesłanek określających możliwości prowadzenia przez spółki komunalne działalności poza sferą użyteczności publicznej, wynikających odpowiednio z art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 1-3 ww. ustaw.</p> <p>Spółka nie wywiązywała się z obowiązku sporządzania i przekazywania do Urzędu Miasta Kielce sprawozdań z realizacji dochodów i wydatków związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi.</p> |
|---------------------|--|

<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 2016 r. poz. 198.

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

<sup>4</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### Wykonywanie zadań dotyczących zarządzania cmentarzami komunalnymi w zakresie powierzonym przez miasto Kielce

Opis stanu faktycznego

Zarządcą trzech cmentarzy komunalnych w Kielcach, położonych przy ulicach Kwasa (cmentarz nr 1), Ściegiennego (nr 2) i Cmentarnej (nr 3 - „Cedzyna”) była Spółka. Zakres zadań związanych z zarządzaniem ww. cmentarzami został określony:

- umową w sprawie zarządzania cmentarzami komunalnymi z dnia 1 kwietnia 1992 r. między gminą Kielce a Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych w Kielcach<sup>5</sup>. Zgodnie z jej zapisami, do obowiązków zarządcy należy: zarządzanie, utrzymanie i konserwacja cmentarzy oraz obiektów towarzyszących, a także wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów m.in. ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>6</sup> (dalej: ustawa o cmentarzach);
- uchwałą nr XXXI/727/2006 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie powierzenia Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Sp. z o.o. (dalej: PUK) w Kielcach obowiązku, wynikającego z zadania własnego gminy dotyczącego administrowania i zarządzania cmentarzami komunalnymi w Kielcach<sup>7</sup>. Zgodnie z jej zapisami, 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, prowadzenie spraw związanych z administrowaniem cmentarzami.

Uchwałą nr XXXIX/714/2013 z dnia 10 stycznia 2013 r. Rada Miasta w Kielcach wyraziła zgodę na połączenie spółek komunalnych – Rejonowego Przedsiębiorstwa Zieleni Spółka z o.o. w Kielcach (dalej: RPZ) i PUK. Połączenie nastąpiło poprzez przeniesienie całego majątku PUK (spółki przejmowanej) do RPZ (spółki przejmującej). Wszystkie udziały w kapitale zakładowym spółki przejmującej, stanowiły własność gminy Kielce. Zgodnie z umową Spółki<sup>8</sup>, przedmiot jej działalności stanowi m.in.: zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie, działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni, a także pogrzeby i działalność pokrewna.

(dowód: akta kontroli str. 37-38, 151-163)

Zgodnie z 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 dane o zarządcy i obsłudze administracyjnej cmentarza oraz przepisy porządkowe obowiązujące na cmentarzu, zasady wjazdu i poruszania się pojazdów na jego terenie oraz zasady świadczenia usług cmentarnych i pogrzebowych, w tym realizowanych przez wykonawców robót budowlano-montażowych.

(dowód: akta kontroli str. 351-355)

W strukturze organizacyjnej Spółki, zgodnie z § 9 regulaminu organizacyjnego wprowadzonego uchwałą Zarządu nr 38/2015 z dnia 27 października 2015 r., umieszczono Zakład Zieleni Miejskiej (dalej: ZZM) i Zakład Usług Pogrzebowych

<sup>5</sup> Ze zmianami wprowadzonymi aneksami do tej umowy w dniach 10 czerwca 1994 r. i 12 grudnia 1994 r.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2126.

<sup>7</sup> Ze zmianami wprowadzonymi uchwałami Rady Miejskiej w Kielcach: nr XL/957/2009 z dnia 17 września 2009 r. i nr LIX/1046/2014 z dnia 10 kwietnia 2014 r.

<sup>8</sup> Tekst jednolity z dnia 27 listopada 2014 r.

(dalej: ZUP). Zgodnie z § 20 ww. regulaminu, do obowiązków ZZM należy m.in.: zarządzanie cmentarzami komunalnymi, bieżące utrzymanie, remonty i konserwacja infrastruktury i zieleni oraz obiektów towarzyszących na cmentarzach, pobieranie opłat za usługi cmentarne zgodnie z aktualnym cennikiem, zawieranie umów z dysponentami na korzystanie z miejsca pod grób na cmentarzu, dopilnowanie przestrzegania przez wykonawców zabudowy cmentarza, prowadzenie ksiąg cmentarnych, wykonywanie wszystkich rodzajów grobów, przeprowadzanie ekshumacji, ochrona istniejących grobów, zabezpieczenie obiektów cmentarnych przed kradzieżą i pożarem oraz wystawianie faktur i pobieranie należnych opłat. Zgodnie z § 24 regulaminu, do obowiązków ZUP 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.

(dowód: akta kontroli str. 6-21, 55-88)

Badanie dokumentacji dotyczącej 60 zmarłych<sup>9</sup> wykazało, że w latach 2014-2015 księgi cmentarne, tj. księga osób pochowanych na cmentarzu w układzie rocznikowym, księga grobów oraz alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu, były prowadzone przez upoważnionych pracowników Spółki, w sposób zgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów<sup>10</sup>. Ww. księgi prowadzono w systemie tradycyjnym (papierowym) i systemie informatycznym EwGrob, zgodnie z § 2a ww. rozporządzenia. Pracownicy zarządcy wprowadzający dane do systemu EwGrob posiadali unikalne identyfikatory i hasła dostępu uniemożliwiające przetwarzanie danych w księgach cmentarnych przez osoby nieuprawnione, co było zgodne z § 15 ust. 5 rozporządzenia. Wpisów w księgach papierowych dokonywano pismem ręcznym w sposób staranny, czytelny i trwały, zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 247-286)

Zasady postępowania z grobami nieopłaconymi w terminie nie zostały formalnie uregulowane.

Michał Miszczyk, Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił: *W praktyce sposób postępowania z grobami nieopłaconymi opiera się na uregulowaniach określonych w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 31 stycznia 1959 r. Jeżeli nikt nie przedłużył korzystania z miejsca pod grobem na kolejny okres i nie wniósł opłaty, grób wygląda na zaniebany i nieodwiedzany, na tym grobie umieszczana jest informacja, że z powodu upływu ważności miejsca grób jest przeznaczony do likwidacji. Regularnie, raz na kwartał jest dokonywana weryfikacja ważności opłat miejsc pod grobami i groby takie, gdzie opłata straciła ważność, są kwalifikowane do likwidacji. Szacuje się, że takich grobów z nieprzedłużoną ważnością jest maksymalnie do 10% wszystkich grobów. Informacja o zamiarze likwidacji jest umieszczona na grobie minimum rok, by była widoczna w okresie Wszystkich Świętych i dotarła do bliskich pochowanego, którzy w tym okresie mogą pojawić się przy grobie. Po tym czasie, jeśli nie ma żadnej reakcji bliskich i administrator nie posiada żadnej wiedzy o takich osobach, szczątki zmarłego są ekshumowane, przenoszone i chowane w ossuarium na tym cmentarzu a miejsce jest używane do ponownego, bieżącego pochowania.*

(dowód: akta kontroli str. 383-387)

<sup>9</sup> Po 30 zmarłych pochowanych na cmentarzu „Cedzyna” w 2014 r. i 2015 r.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 1013, ze zm.

Spółka prawidłowo wywiązywała się z obowiązków nałożonych zarządzeniem nr 302 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 4 września 2013 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Kielcach<sup>11</sup>. Badanie dokumentacji dotyczącej 60 zmarłych<sup>12</sup>, wykazało zgodność opłat cmentarnych pobieranych przez Spółkę ze stawkami ustalonymi ww. zarządzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 164-172, 304-310)

Przychody netto uzyskane przez Spółkę z tytułu opłat cmentarnych wyniosły w 2014 r. 1.833,5 tys. zł, z tego: 1.209,8 tys. zł (66%) stanowiły opłaty za miejsce pod grób, 562,1 tys. zł (31%) – opłaty cmentarne za zezwolenia wydane na prowadzenie robót budowlanych przy wykonywaniu grobów i budowie pomników oraz 61,6 tys. zł (3%) – opłaty za korzystanie z domu pogrzebowego. W 2015 r. ww. przychody wyniosły 1.728,0 tys. zł, z tego: 1.104,1 tys. zł (64%) stanowiły opłaty za miejsce pod grób, 537,2 tys. zł (31%) – opłaty cmentarne za wydane zezwolenia oraz 86,7 tys. zł (5%) – opłaty za korzystanie z domu pogrzebowego.

Zgodnie z umową w sprawie zarządzania cmentarzami komunalnymi zawartą 1 kwietnia 1992 r. między gminą Kielce a Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych w Kielcach, zarządca cmentarzy nie przekazywał ww. środków finansowych na rachunek dochodów budżetowych gminy Kielce.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy o dochodach jst, źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów oraz dochody z majątku gminy.

Koszty poniesione w związku z ww. działalnością w 2014 r. wyniosły 1.744,3 tys. zł, z tego: 438,7 tys. zł (25%) stanowiły koszty bezpośrednie działalności podstawowej, 592,9 tys. zł (34%) – koszty wydziałowe i 712,7 tys. zł (41%) – pozostałe koszty. W 2015 r. ww. koszty wyniosły 1.697,2 tys. zł, z czego: 352,0 tys. zł (21%) stanowiły koszty bezpośrednie działalności podstawowej, 538,7 tys. zł (32%) – koszty wydziałowe i 806,5 tys. zł (48%) – pozostałe koszty. Zarządcy nie zobligowano do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej kosztów ponoszonych w związku z zarządzanymi cmentarzami.

Z tytułu zarządzania cmentarzami komunalnymi Spółka osiągała dodatni wynik finansowy: 89,2 tys. zł w 2014 r. i 30,8 tys. zł w 2015 r.

Przedstawione dane zostały ustalone na podstawie ewidencji księgowej prowadzonej zgodnie z polityką rachunkowości Spółki, wprowadzoną zarządzeniem wewnętrznym Prezesa Zarządu Spółki, nr 14/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r.<sup>13</sup>

Spółka nie sporządzała i nie przedkładała organom gminy Kielce sprawozdań dotyczących dochodów i wydatków związanych z zarządzanymi cmentarzami.

(dowód: akta kontroli str. 89-129, 154-168, 356-382, 433-452)

Michał Miszczyk, Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił: *Wszelkie wpływy uzyskiwane z zarządzania cmentarzami, w tym opłaty za korzystanie z cmentarzy, których wysokość określa Prezydent Miasta, stanowią przychód spółki. Środki te przeznaczone są na wykonanie zobowiązań określonych w uchwale Rady Miasta, tj. utrzymanie w należyłym stanie cmentarzy i niezbędne remonty.*

*Spółka w okresie 2014-2016 (do chwili obecnej) - pełniąc funkcję zarządcy cmentarzy komunalnych na podstawie przejętych umów, aneksów do umów i obowiązujących w tym zakresie postanowień Rady Miasta - nie miała podstaw do przekazywania do Miasta Kielce tych opłat, bowiem:*

*a) kontynuowana przez RPZiUK Sp. z o.o. umowa z dnia 1 kwietnia 1992 r. pomiędzy Gminą Kielce, a Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych w Kielcach*

<sup>11</sup> Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 353/2013 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 10 września 2012 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Kielcach.

<sup>12</sup> Po 30 zmarłych pochowanych na cmentarzu „Cedzyna” w 2014 r. i 2015 r.

<sup>13</sup> Ze zmianami wprowadzonymi aneksami: nr 1 z dnia 14 stycznia 2013 r. i nr 2 z dnia 30 listopada 2015 r.

*zawarta na czas nieokreślony na zarządzanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych określała, że spółka będzie pobierała wynagrodzenie pochodzące z opłat: za sprzedaż miejsc na cmentarzach, za korzystanie z domu pogrzebowego i opłat pobieranych od osób trzecich realizujących prace budowlane na cmentarzach,*  
*b) aneks nr 2 do umowy z dnia 12 grudnia 1994 r. stwierdzał, że tytułem wynagrodzenia za wykonane czynności spółka zatrzyma wszystkie wpływy finansowe ze sprzedaży miejsc na cmentarzach i należności za świadczone usługi cmentarne, określone w cenniku usług cmentarnych.*

*(dowód: akta kontroli str. 406-409)*

W badanym okresie Spółka prowadziła działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług pogrzebowych. W 2014 r. ZUP zorganizował 380 uroczystości pogrzebowych, uzyskując przychód w kwocie 1.228,0 tys. zł, a w 2015 r. - 467 uroczystości na kwotę 1.125,9 tys. zł. Działalność polegająca na świadczeniu usług pogrzebowych wykracza 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 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej.

*(dowód: akta kontroli str. 34-38, 287-317, 419-420, 427-428)*

*Michał Miszczyk, Prezes Zarządu wyjaśnił m.in.: (...) Wedle naszej oceny nie prowadzimy działalności wykraczającej poza zadania własne gminy, bowiem prowadzenie usług pogrzebowych przez RPZiUK Spółkę z o.o., a wcześniej przez poprzednika prawnego - Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Spółkę z o.o. - stanowiło wykonywanie zadań własnych gminy, mające oparcie w przepisach prawa, orzecznictwie oraz w historii podmiotów wskazanych powyżej.*

*Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z kolei stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: (...) 13) cmentarzy gminnych. Redakcja powołanej normy prawnej wskazuje, że przedstawiony w niej katalog zadań własnych gminy ma charakter przykładowy, jest to katalog otwarty na co wskazuje użyty zwrot „w szczególności”. To z kolei prowadzi do wniosku, że o tym czy dane zadanie nosi przymiot własnego zadania gminy decyduje to, czy służy ono zaspokajaniu potrzeb zbiorowych oraz czy jego realizacja nie jest zastrzeżona na rzecz innych podmiotów.*

*Art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym mówi, że zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej określają przepisy ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (...). Wedle art. 1 ust. 2 gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Sąd*

Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 maja 2011 r. (sygn. akt III CZP 22/11) stwierdził: „Katalog zadań przewidzianych w art. 9 ust. 4 ustawy z 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 1 ust. 2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej jest otwarty i zmienny, uwarunkowany cyklem życia mieszkańców, warunkami zewnętrznymi oraz ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, co wymaga dostosowywania świadczenia usług do tych zmian”.

(...) Nie można jednocześnie przejść obojętnie obok normy art. 17 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tj. Dz. U. 2015.163 z późn. zm.), zgodnie z którą do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy sprawienie pogrzebu w tym osobom bezdomnym. W wykonania tego nakazu ustawowego Rejonowe Przedsiębiorstwo Zieleni i Usług Komunalnych Spółka z o.o. w Kielcach zawarła z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie w Kielcach umowy na organizowanie i obsługę pogrzebów zmarłych podopiecznych MOPR oraz pochówki ciał dzieci martwo urodzonych na terenie Gminy Kielce w 2016 r., a także wykup miejsca na cmentarzu komunalnym pod groby ziemne do urządzenia pochówków podopiecznych MOPR oraz dzieci martwo urodzonych. W świetle powyższego nie może budzić wątpliwości, że świadczenie usług pogrzebowych jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej (zagwarantowanym każdemu obywatelowi), którego celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności (o charakterze elementarnym, podstawowym, absolutnym) w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Podkreślić należy, że na terenie Rzeczypospolitej Polskiej powszechnym jest prowadzenie przez podmioty gminne usług pogrzebowych. Sztandarowym przykładem może być Miejskie Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Spółka z o.o. w Warszawie (KRS 0000085927), które jako pierwszy przedmiot działalności gospodarczej wskazuje „pogrzeby i działalność pokrewną”.

(...) ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. nr 24 z 1981 r., poz. 122) stanowiła, analogicznie zresztą, jak ustawa o samorządzie gminnym, iż przedsiębiorstwa użyteczności publicznej służą przede wszystkim bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu potrzeb ludności. W szczególności miały one na celu zarząd państwowymi terenami zielonymi, usługi pogrzebowe i utrzymanie urządzeń cmentarnych (vide art. 7 i 8 ust. 1 pkt 5 i 7 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych). W ustawie o samorządzie gminnym de facto „usługi pogrzebowe i utrzymanie urządzeń cmentarnych” zastąpiono pojęciem „sprawy cmentarzy gminnych”, które wydaje się ma szerszy zakres.

(...) Istotnym jest, że taki przedmiot działalności zarejestrowany został początkowo w rejestrze handlowym, a później w KRS. Oznacza to, że tak nakreślony przedmiot działalności spółki przeszedł kontrolę legalności w toku badania wniosku o wpis spółki do Krajowego Rejestru Sądowego (...).

(dowód: akta kontroli str. 453-495)

NIK nie podziela powyższego stanowiska, ponieważ w zakresie zadania własnego gminy dotyczącego zarządzania cmentarzami, nie mieści się wykonywanie usług pogrzebowych. Usługi cmentarne, tj. porządkowe (m.in. pielęgnacja zieleni, utrzymanie czystości, konserwacja urządzeń cmentarnych) i administracyjne (m.in. prowadzenie ksiąg, udostępnianie infrastruktury cmentarza) są nierozzerwalnie związane z zarządzaniem infrastrukturą cmentarza. Natomiast usługi pogrzebowe, obejmujące czynności związane z chowaniem zmarłych, nie mają takiego charakteru, w związku z czym mogą być świadczone przez konkurujące ze sobą podmioty gospodarcze.

W badanym okresie do Spółki nie wpłynęły skargi związane z działalnością zarządzanych przez nią cmentarzy komunalnych. Oprócz okresowych kontroli

przeprowadzonych przez inspekcję sanitarną, nie przeprowadzano innych kontroli dotyczących zarządzania cmentarzami.

(dowód: akta kontroli str. 176-246)

Michał Miszczyk, Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił: *Spółka przyjęła zasadę prowadzenia rejestru skarg w siedzibie spółki w Biurze Zarządu w formie pisemnej, co każdorazowo jest lub byłoby odnotowywane w kancelaryjnej księżce korespondencji przychodzącej. Ponadto, o sposobie składania skarg informuje regulamin cmentarzy, podany do publicznej wiadomości oraz informacja zawarta na tablicach informacyjnych bezpośrednio na cmentarzu. Wskazana jest siedziba spółki.*

(dowód: akta kontroli str. 383-387)

W trakcie kontroli przeprowadzono oględziny dwóch cmentarzy komunalnych: nr 3 „Cedzyna” (ul. Cmentarna) i nr 2 (ul. Ściegiennego)<sup>14</sup>. Na terenie cmentarza „Cedzyna” - zgodnie z wymogami art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach - znajdował się dom przedpogrzebowy. Stan techniczny i sanitarny wszystkich pomieszczeń - kostnicy (wyposażonej w chłodnię do przechowywania zwłok), pomieszczenia przeznaczonego do ubierania zwłok, sali pożegnań, kaplicy, toalet oraz korytarzy - nie budził zastrzeżeń. Na terenie cmentarza nr 2 nie było domu przedpogrzebowego ani kostnicy.

(dowód: akta kontroli str. 247, 327-331)

Michał Miszczyk, Prezes Zarządu wyjaśnił: *Cmentarz [nr 2] jest cmentarzem starym, historycznym, został urządzony na powierzchni dawnego cmentarza prawosławnego. Nie mamy wiedzy, by kiedykolwiek była tam kostnica. Na cmentarzu komunalnym II nie ma wolnej powierzchni ani też potrzeby, by taki obiekt budować. Cmentarz ten jest właściwie cmentarzem zamkniętym, nie ma tu wolnej powierzchni, by budować nowe groby. Odbywa się tu kilkadziesiąt pogrzebów rocznie, które są realizowane jako dochowania do istniejących grobów. Podstawowym cmentarzem jest największy cmentarz komunalny w Kielcach-Cedzynie i na nim znajduje się dom przedpogrzebowy spełniający wymogi ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r.*

(dowód: akta kontroli str. 406-409)

Teren obydwu cmentarzy jest ogrodzony. Ogrodzenie cmentarza „Cedzyna” wykonano z trzech stron z metalowych pręseł osadzonych w murowanych podstawach i słupach. Od strony zachodniej teren cmentarza, graniczący z terenami przewidzianymi w planie zagospodarowania przestrzennego pod jego rozbudowę, ogrodzono metalową siatką zamocowaną na metalowych słupkach. Teren cmentarza nr 2, na którym, oprócz powierzchni zarządzanych przez Spółkę, znajdują się kwatery cmentarza wojskowego i cmentarza prawosławnego, był ogrodzony kamiennym murem. Wysokość ogrodzenia ww. cmentarzy wynosiła powyżej 1,5 m. Ogrodzenie było w dobrym stanie technicznym, kompletne i zgodne z wymogami art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach oraz § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków<sup>15</sup>.

Teren cmentarzy i wokół nich wyposażony był w drogi dojazdowe i chodniki wykonane z asfaltu i płyt chodnikowych a w części, także nawierzchnię trawiastą. Ich stan techniczny nie budził zastrzeżeń. Na grobach, drogach i chodnikach nie leżały połamane elementy drzewostanu, a jego wygląd nie budził zastrzeżeń

<sup>14</sup> Zgodnie z danymi w księgach cmentarnych, w badanym okresie dokonano następującej liczby pochówków na cmentarzach komunalnych: nr 1 – 53 w 2014 r. i 44 w 2015 r., nr 2 – 30 w 2014 r. i 32 w 2015 r., nr 3 – 693 w 2014 r. i 748 w 2015 r.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 48, poz. 284.



(przycięte gałęzie, świeże nasadzenia itp.). Cmentarze wyposażono w kontenery, zarówno zbiorcze, jak i przeznaczone do segregowania odpadów. Kontenery nie były przepełnione, co świadczy o bieżącym odbieraniu odpadów.

Przy bramach prowadzących na teren obydwu cmentarzy, umieszczono tablice z regulaminem korzystania z cmentarzy komunalnych w Kielcach, które zawierały m.in. aktualne dane kontaktowe zarządcy.

W trakcie oględzin na terenie cmentarza „Cedzyna” trwały prace związane z przygotowaniem miejsc pochówku, natomiast na terenie przylegającym do północnej strony cmentarza, poza jego ogrodzeniem, trwały roboty związane z rozbudową cmentarza<sup>16</sup>. Nie miały one wpływu na bezpieczeństwo osób przebywających na terenie cmentarza ani osób znajdujących się na terenie miejsc postojowych przed cmentarzem.

Na cmentarzu „Cedzyna” zamontowano system monitoringu wizyjnego z czterema kamerami obejmującymi dom przedpogrzebowy i dwie bramy cmentarne. Obraz z każdej z kamer był przekazywany bez zakłóceń na ekran komputera stacjonarnego w budynku administracyjnym cmentarza. Na terenie cmentarza nr 2 nie zainstalowano takiego systemu.

Dariusz Toborek, Kierownik Cmentarzy Miejskich wyjaśnił w trakcie oględzin, że poza godzinami otwarcia cmentarza „Cedzyna”, (...) *dozór na jego terenie sprawuje pracownik zarządcy, wyposażony w przenośne urządzenie przywoławcze, służące do kontaktowania się z grupą interwencyjną firmy ochroniarskiej z którą zawarło umowę w zakresie ochrony fizycznej i monitoringu obiektów Spółki*<sup>17</sup>. *W godzinach otwarcia cmentarza nr 2 osobiście dogląda jego terenu (co najmniej dwa razy w ciągu dnia). Gdy cmentarz jest zamknięty, jest doglądany przez brygadzystę nadzorującego pracowników Spółki, wykonujących prace porządkowe na terenie miasta (kilka razy w ciągu tygodnia.)*

(dowód: akta kontroli str. 327-341)

Oględziny wykazały ponadto, że zarządca zrealizował wszystkie zalecenia Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kielcach (dalej: PPIS), dotyczące nieprawidłowości w zakresie stanu pomieszczeń domu przedpogrzebowego na cmentarzu „Cedzyna”. W decyzji z dnia 11 października 2013 r. PPIS, po zapoznaniu się z protokołem kontroli sanitarnej z dnia 13 września 2013 r. dotyczącej cmentarza i domu przedpogrzebowego na cmentarzu „Cedzyna”, zarządził m.in. doprowadzenie do właściwego stanu sanitarno-technicznego powierzchni ścian i podłóg w toaletach, chłodni, pomieszczeniu do przygotowywania zwłok do pochówku i sali sekcyjnej, a także urządzeń sanitarnych w ww. pomieszczeniach, poprawienie stanu technicznego futryn i stolarki drzwiowej oraz zapewnienie bieżącej, ciepłej wody, zastosowanie wentylacji mechanicznej i urządzeń do oczyszczania. Wyeliminowanie wszystkich nieprawidłowości zostało stwierdzone w trakcie kontroli przeprowadzonej przez PPIS w dniu 1 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 206-246, 329-331)

Ustalona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niesporządzaniu przez Spółkę w latach 2014-2015 i w związku z tym nieprzedkładaniu Prezydentowi Miasta Kielce:

- rocznych sprawozdań z realizacji dochodów i wydatków związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi, co było niezgodne z § 3 ust. 4 umowy w sprawie zarządzania cmentarzami komunalnymi, zawartej 1 kwietnia

<sup>16</sup> Inwestorem jest gmina Kielce.

<sup>17</sup> W szczególności w zakresie pogotowia interwencyjnego, którego czas podjęcia działań na miejscu zdarzenia nie może być dłuższy niż 10 minut od momentu przekazania informacji o zdarzeniu wymagającym interwencji. Urządzenie przywoławcze oraz zawarta umowa zostały okazane w trakcie oględzin.

1992 r. pomiędzy miastem Kielce i Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych w Kielcach;

- kwartalnych sprawozdań z realizacji dochodów wynikających z pobranych opłat za korzystanie z tych cmentarzy, co było niezgodne z § 1 ust. 6 uchwały nr XXXI/727/2008 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie powierzenia PUK obowiązku wynikającego z zadania własnego gminy, dotyczącego administrowania i zarządzania cmentarzami komunalnymi w Kielcach.

(dowód: akta kontroli str. 154-163, 383-387)

Michał Miszczyk, Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił: *Na moment połączenia spółek i przekazania administrowania i zarządzania cmentarzami Rejonowemu Przedsiębiorstwu Zieleni i Usług Komunalnych Sp. z o.o. nie było informacji o obowiązku składania takich sprawozdań. Przejęta dokumentacja od PUK nie potwierdzała ich obecności. (...) Zarząd Rejonowego Przedsiębiorstwa Zieleni i Usług Komunalnych Sp. z o.o. i Dyrektor Wydziału Zarządzania Usługami Komunalnymi Urzędu Miasta Kielce powzięli wstępne ustalenie, iż po zakończeniu audytu za 2015 r., zostanie przedłożony do Urzędu Miasta kompletny raport o stanie przychodów i kosztów związanych z administrowaniem i zarządzaniem cmentarzami przez spółkę, a także przygotowana zostanie uchwała Rady Miasta ustalająca nowy tryb składania sprawozdań.*

(dowód: akta kontroli str. 383-387)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z umową w sprawie zarządzania cmentarzami komunalnymi zawartą 1 kwietnia 1992 r. między gminą Kielce a Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych w Kielcach, Spółka nie przekazywała na rachunek dochodów budżetowych gminy Kielce środków finansowych z tytułu z opłat za miejsca grzebalne oraz usługi komunalne bezpośrednio związane z pochówkiem. Uznawanie wpływów z powyższych opłat za przychody Spółki, jest niezgodne z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit.f i pkt 4 ustawy o dochodach jst.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że działalność Spółki polegająca na świadczeniu usług pogrzebowych (zadanie powierzone przez gminę Kielce) wykracza 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 możliwości prowadzenia przez spółki komunalne działalności poza sferą użyteczności publicznej, wynikających z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej.

Zdaniem NIK, uzasadnione jest podjęcie przez Spółkę działań zmierzających do zmiany umowy o zarządzanie cmentarzami komunalnymi w celu dostosowania jej do wymogów wynikających z ustawy o dochodach jst oraz do zaprzestania świadczenia przez Spółkę usług pogrzebowych, jako działalności niezgodnej z przepisami ustaw o samorządzie gminnym oraz o gospodarce komunalnej.

## IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

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>18</sup>, wnosi o wywiązywanie się z obowiązków w zakresie sporządzania i przekazywania sprawozdań z dochodów i wydatków związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

## 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 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.

Kielce, dnia 15 kwietnia 2016 r.

Kontroler  
Piotr Bulski  
Starszy inspektor kp.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach  
Wicedyrektor  
Tadeusz Mikołajewicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*