



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.003.04.2016
P/16/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach
al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce
T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05
lki@nik.gov.pl

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, które miały bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
<i>Kontroler</i>	Krzysztof Kopeć, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99278 z dnia 21 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Centrum Integracji Społecznej (dalej: Centrum lub CIS), ul. Prusa 3a, 26-110 Skarżysko-Kamienna.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Edyta Górlicka, Dyrektor Centrum od 26 sierpnia 2015 r., od 15 czerwca 2015 r. pełniąca obowiązki Dyrektora. Wcześniej, w okresie od 9 lutego 2011 r. do 15 czerwca 2015 r., Dyrektorem CIS była Karolina Gałczyńska-Szymczyk. (dowód: akta kontroli str. 3-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie NIK, Centrum jako zarządca cmentarza komunalnego w okresie objętym kontrolą prawidłowo wykonywało zadania zarządzania cmentarzem w zakresie powierzonym przez Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennej. CIS rzetelnie prowadziło dokumentację, prawidłowo stosowało cennik opłat za usługi cmentarne i udostępniało miejsca pochówku. Stan techniczny i sanitarny cmentarza nie budził zastrzeżeń.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość, dotyczyła funkcjonowania cmentarza, po wyburzeniu we wrześniu 2015 r. domu przedpogrzebowego. Od tego czasu cmentarz funkcjonował z naruszeniem postanowień art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykonywanie zadań zarządzania cmentarzem w zakresie powierzonym przez gminę

Opis stanu faktycznego

Centrum zostało utworzone uchwałą nr LIV/106/2010 Rady Miasta Skarżysko-Kamienna z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego o nazwie Centrum Integracji Społecznej w wyniku przekształcenia Centrum Integracji Społecznej działającego w formie gospodarstwa pomocniczego przy Urzędzie Miasta Skarżysko-Kamienna.

(dowód: akta kontroli str. 33-39)

Głównym przedmiotem działania CIS była organizacja reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem, realizowana w oparciu o postanowienia ustawy z dnia 13

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

² Dz. U. z 2015 r., poz. 2126, ze zm.

czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym³. Zgodnie z zapisami art. 9 ww. ustawy, w ramach reintegracji zawodowej, Centrum prowadziło działalność wytwórczą, handlową i usługową m.in. w zakresie: sprzątnięcia i utrzymania czystości, pielęgnacji terenów zielonych, budownictwa, usług cmentarnych i krawiectwa⁴.

(dowód: akta kontroli str. 40-43)

W obszarze działalności CIS związanej z zarządzaniem cmentarzem, podopieczni Centrum w ramach przyuczenia do pracy w zawodzie, wykonywali prace związane z wykopaniem grobu ziemnego, wykonaniem grobu murowanego i zamurowaniem trumny. Wykonywali także akcesoria pogrzebowe⁵ i porządkowali groby.

Na korzyści wynikające z faktu przejęcia przez CIS funkcji zarządcy cmentarza zwróciło uwagę Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, do którego - z prośbą o opinię - wystąpiła Dyrektorka Centrum w okresie poprzedzającym objęcie ww. funkcji. W opinii Ministerstwa z 20 marca 2012 r. podkreślono, że zarządzanie cmentarzem stwarza możliwość stworzenia nowych miejsc pracy dla absolwentów Centrum i podniesienia efektywności CIS. Stwierdzono, że rozwiązanie to może służyć jako przykład dobrej praktyki.

(dowód: akta kontroli str. 40-43, 122, 137-138, 159-163)

Prowadzenie spraw cmentarza komunalnego⁶ zostało przekazane Centrum z dniem 19 czerwca 2012 r. na podstawie zarządzenia nr 121 Prezydenta Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 18 czerwca 2012 r. w sprawie przekazania w zarządzanie i utrzymanie cmentarza komunalnego, położonego w Skarżysku-Kamiennej przy ul. Langiewicza (dalej: zarządzenie nr 121). Na tej podstawie gmina Skarżysko-Kamienna przekazała CIS w zarządzanie i utrzymanie, nieruchomości położone przy ul. Langiewicza, stanowiące cmentarz komunalny i cmentarz żydowski wraz z wyposażeniem i dokumentacją dotyczącą osób pochowanych i grobów na cmentarzu. Przekazaniem objęto: budynek administracyjno-socjalny zakładu pogrzebowego, budynek domu pogrzebowego, narzędzia i elektronarzędzia, materiały oraz pozostałe przedmioty nietrwale.

Zgodnie z postanowieniami § 3 zarządzenia nr 121, do zadań Centrum należało kompleksowe zarządzanie i utrzymanie cmentarza. Przekazanie cmentarza w zarządzanie nastąpiło na czas nieoznaczony.

(dowód: akta kontroli str. 9-32)

Stosownie do wymogów art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, Rada Miasta Skarżyska-Kamiennej uchwaliła Regulamin Cmentarza Komunalnego⁸. W § 4 regulaminu określone zostały zadania zarządcy cmentarza komunalnego. Do zadań tych należało:

- 1) zarządzanie cmentarzem w myśl przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych;
- 2) udostępnianie miejsc pochówku;
- 3) pobieranie opłat za korzystanie z cmentarza;
- 4) prowadzenie ksiąg cmentarnych, ewidencji pochowanych i grobów;
- 5) prowadzenie bieżącego nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem miejsc grzebalnych oraz porządku przy pracach związanych z wykonywaniem grobów.

(dowód: akta kontroli str. 44-59)

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.

⁴ Zgodnie z zasadami prowadzenia działalności gospodarczej centrum integracji społecznej określonymi w art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym: Centrum, w ramach reintegracji zawodowej, może prowadzić działalność wytwórczą, handlową lub usługową oraz działalność wytwórczą w rolnictwie, z wyłączeniem działalności polegającej na wytwarzaniu i handlu wyrobami przemysłu paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 0,5% oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali (ust. 1).

Działalność wytwórcza, handlowa i usługowa, o której mowa w ust. 1, nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 i Nr 239, poz. 1593) i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna pożytku publicznego w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (ust. 2).

⁵ Zgodnie z cennikiem za akcesoria pogrzebowe przyjętym zarządzeniem Nr 5A/2012 Dyrektorki Centrum Integracji Społecznej z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia cennika za akcesoria pogrzebowe.

⁶ W kontrolowanym okresie na terenie gminy Skarżysko-Kamienna funkcjonował jeden cmentarz komunalny.

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1515.

⁸ Uchwała nr XIX/14/2012 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego oraz uchwała nr LVI/101/2014 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 29 października 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego.

Zakres wykonywanych przez Centrum usług cmentarnych określonych w cenniku opłat za usługi cmentarne⁹ obejmował w szczególności: wykonanie grobu ziemnego, wykonanie grobu murowanego, zamurowanie trumny. Były Prezydent Miasta Skarżysko-Kamienna Roman Wojcieszek wyjaśnił, że w cenniku opłat za usługi cmentarne ujęto usługi związane z wykonaniem grobu ziemnego, grobu murowanego, a także zamurowaniem trumny, gdyż jedną z przesłanek przekazania Centrum w zarządzanie cmentarza było wykorzystanie tego obszaru działalności do aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Przedstawiciele CIS pobierali również określone w cenniku opłaty za udostępnienie miejsca grzebalnego na 20 lat.

(dowód: akta kontroli str. 71-77, 185)

Badanie wybranej w sposób losowy dokumentacji finansowej dotyczącej 60 zmarłych¹⁰ (po 30 zmarłych w każdym roku objętym kontrolą) w zakresie pobierania opłat za usługi cmentarne wykazało, że przedstawiciele zarządcy prawidłowo stosowali cennik opłat za te usługi.

(dowód: akta kontroli str. 60-75)

Analiza dokumentacji dotyczącej 60 losowo wybranych zmarłych¹¹ (po 30 w każdym roku objętym kontrolą) wykazała, że przedstawiciel zarządcy cmentarza prowadził księgi cmentarne, tj. księgę wieczystą osób pochowanych na cmentarzu, w układzie rocznikowym, księgę grobów oraz alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu, w sposób zgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów¹². Wpisy w księdze dokonywane były pismem ręcznym w sposób staranny, czytelny i trwałe, zgodnie z wymogami § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 109-116)

Centrum, jako zarządca cmentarza komunalnego nie podlegało w latach 2012-2015 kontrolom zewnętrznym w zakresie dotyczącym cmentarza komunalnego, w szczególności prowadzonych przez Państwowego Inspektora Sanitarnego.

(dowód: akta kontroli str. 78-83)

CIS prowadziło wyodrębnioną ewidencję księgową dla działalności związanej z pełnieniem przez Centrum funkcji zarządcy cmentarza komunalnego. Przychody Centrum z tytułu prowadzenia cmentarza komunalnego, wyniosły 534.584,43 zł w 2014 r. i 449.762,41 w 2015 r. Koszty związane z funkcjonowaniem cmentarza, kształtowały się na poziomie 491.063,01 zł w 2014 r. oraz 529.974,05 zł w 2015 r.

W ewidencji księgowej CIS nie wyodrębniano przychodów z tytułu opłat cmentarnych, które były księgowane razem z przychodami z tytułu świadczenia usług cmentarnych. Przychód Centrum uzyskany z tytułu opłat cmentarnych (opłaty za miejsca grzebalne i za usługi komunalne związane z pochówkiem), wyniósł 527.777,25 zł w 2014 r. i 444.605,91 zł w 2015 r. Centrum uzyskało również przychód w wysokości 4.051,53 zł w 2014 r. oraz 3.514,0 zł w 2015 r. z tytułu wynajmu i dzierżawy powierzchni gruntu na cmentarzu.

Plany finansowe Centrum w kontrolowanym okresie nie zakładały wystąpienia nadwyżki bądź deficytu.

Z tytułu pełnienia funkcji zarządcy cmentarza komunalnego, Centrum w 2014 r. odnotowało zysk w wysokości 43.521,42 zł, natomiast w 2015 r. stratę wynoszącą 80.211,64 zł.

Zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 2 uchwały nr LIV/106/2010 Rady Miasta Skarżysko-Kamienna w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego o nazwie Centrum Integracji Społecznej, nadwyżkę środków obrotowych CIS przeznaczało na działalność statutową.

⁹ Przyjęty zarządzeniem Nr 12/2013 Prezydenta Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie opłat cmentarnych i cen za usługi cmentarne wykonywane przez Centrum Integracji Społecznej, jednostkę zarządzającą i utrzymującą Cmentarz Komunalny, położony w Skarżysku - Kamiennej przy ul. Langiewicza 17 oraz uzupełniony cennikiem za akcesoria pogrzebowe przyjętym zarządzeniem Nr 5A/2012 Dyrektora Centrum Integracji Społecznej z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia cennika za akcesoria pogrzebowe.

¹⁰ Wybrana próba stanowiła 11,2% zmarłych w kontrolowanym okresie.

¹¹ W kontrolowanym okresie na cmentarzu komunalnym pochowano 536 zmarłych. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą 11,2% zmarłych w kontrolowanym okresie.

¹² Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm.

Zgodnie z wypracowanym w Urzędzie sposobem finansowania utrzymania i zarządzania cmentarzem komunalnym, CIS nie wnioskowało o przyznanie dotacji przedmiotowej, a Urząd nie przekazywał do Centrum środków na realizację tego zadania własnego gminy.

(dowód: akta kontroli str. 107-108, 117-120, 150-155, 164-183)

W kontrolowanym okresie do CIS nie wpłynęły skargi związane z działalnością cmentarza komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 121)

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny cmentarza komunalnego wykazały, że stan techniczny i sanitarny cmentarza nie budził zastrzeżeń. Ogrodzenie terenu cmentarza zostało wykonane z trwałego materiału, a jego wysokość była wyższa niż 1,5 m. Ogrodzenie było w dobrym stanie technicznym, kompletne - zgodnie z wymogami art. 5 ust. 1 ustawy 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 szczątków¹³. Teren cmentarza i wokół niego wyposażony był w drogi dojazdowe i dojścia. Miejsca postojowe oraz dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych posiadały nawierzchnię utwardzoną. Drogi, ciągi piesze i pieszo-jezdne dostosowane były do potrzeb osób niepełnosprawnych, a ich stan techniczny nie budził zastrzeżeń. Miejsca grzebalne, drogi i ciągi piesze nie były uszkodzone przez korzenie drzew i nie leżały na nich połamane elementy drzewostanu. Cmentarz był wyposażony w kontenery na odpady, a stan ich wypełnienia świadczył o tym, że odpady odbierane były na bieżąco. Teren cmentarza był objęty ochroną i monitoringiem przez firmę ochroniarską.

Na terenie cmentarza nie znajdował się dom przedpogrzebowy, który z uwagi na zły stan techniczny, po uzgodnieniach z Wydziałem Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta w Skarżysku-Kamiennej został wyburzony we wrześniu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 84-86)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Po wyburzeniu domu przedpogrzebowego we wrześniu 2015 r., z uwagi na jego zły stan techniczny, cmentarz komunalny w Skarżysku – Kamiennej funkcjonował z naruszeniem postanowień art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie z postanowieniami ww. artykułu *na każdym cmentarzu powinien być dom przedpogrzebowy lub kostnica, które służą:*

- 1) *do składania ciał osób zmarłych do czasu ich pochowania;*
- 2) *do wykonywania oględzin zwłok ludzkich dla celów sądowo-lekarskich, sanitarnych oraz policyjnych;*
- 3) *do wykonywania innych czynności związanych z chowaniem zwłok.*

(dowód: akta kontroli str. 84-86)

Dyrektor wyjaśniła, że: *Po ekspertyzie technicznej przeprowadzonej przez rzeczoznawcę budowlanego w 2013 r. budynek gdzie mieścił się dom przedpogrzebowy został, ze względu na bardzo zły stan techniczny, wyłączony z eksploatacji. Rzeczona ekspertyza stwierdzała, że obiekt ten nie może być dalej użytkowany, gdyż grozi katastrofą budowlaną. Nakazywała szeroki zakres prac budowlanych koniecznych do usunięcia wskazanych zagrożeń. Po analizie kosztów ewentualnego gruntownego remontu, a właściwie odbudowy budynku, władze miasta również ze względu na monity i opinie społeczności lokalnej – mieszkańców gminy podjęły decyzję, aby rozebrano budynek zagrażający zawaleniem i jednocześnie ubiegano się o zgodę na wzniesienie nowego obiektu. Decyzja o jego wyburzeniu – rozbiórce nastąpiła we wrześniu 2015 r.*

Brak odpowiedniego budynku pełniącego wymienione funkcje domu przedpogrzebowego jest nieodczuwalny przy prowadzeniu cmentarza komunalnego. Wynika, to z faktu, że na terenie miasta powstały i funkcjonują domy przedpogrzebowe, kaplice przykościelne i kaplica przyszpitalna. W obiektach tych przechowywane są zwłoki, dokonuje się oględzin do celów sądowo-lekarskich, sanitarnych oraz policyjnych zarówno katolików, innowierców i zadeklarowanych ateistów, świadcząc kompleksowe usługi.

¹³ Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284.

Aktualnie planowane jest wzniesienie na terenie Cmentarza Komunalnego budowli pełniącej jednocześnie funkcję kolumbarium (tj. ściany z niszami na urny) oraz domu przedpogrzebowego. Ponadto prowadzone są działania zmierzające do przyjęcia koncepcji architektonicznej tej inwestycji.

Tak więc stan aktualny jest stanem przejściowym, wymuszonym zmieniającymi się okolicznościami. Podjęte działania, w realnej perspektywie niedalekiej przyszłości mają doprowadzić do spełnienia wymogów art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

(dowód: akta kontroli str. 126-130)

Po wyburzeniu domu przedpogrzebowego Centrum nie poniosło dodatkowych kosztów związanych z brakiem na terenie cmentarza domu przedpogrzebowego lub kostnicy.

(dowód: akta kontroli str. 108)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W opinii NIK wyodrębnienie w ewidencji księgowej Centrum przychodów z tytułu opłat cmentarnych od przychodów uzyskiwanych w wyniku świadczenia usług cmentarnych, wpłynie na większą przejrzystość gospodarki finansowej w tym obszarze działalności CIS.

IV. Wniosek

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 Kontroli¹⁴, wnosi o kontynuowanie działań mających na celu dostosowanie wyposażenia cmentarza do wymogów art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 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 30 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Tadeusz Mikołajewicz
Wicedyrektor

Kontroler
Krzysztof Kopeć
starszy inspektor kontroli państwowej

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.