



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.004.06.2016

P/16/087

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/16/087 Zarządzanie cmentarzami komunalnymi.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Roman Korczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97997 z dnia 3 marca 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Usług Renowacyjno-Konserwatorskich i Pogrzebowych „ARS” Sp. z o.o., 96-100 Skierniewice ul. Sobieskiego 11, REGON 1259898, zwane w dalszej treści „Spółką” lub „Zarządcą”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Staryga – Prezes Spółki od dnia 27.06.2015 r. Wcześniej - od 01.01.1993 r. do 26.06.2015 r. Prezesem Spółki był Marian Sarniak.  (dowód: akta kontroli str. 3-6)

### Ocena ogólna

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

W latach 2014-2015 r. Spółka „ARS” zarządzała cmentarzem komunalnym w Skierniewicach. W zakresie tej działalności prawidłowo prowadziła dokumentację cmentarną, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów<sup>2</sup> we właściwy sposób i dbała o bezpieczeństwo i porządek na cmentarzu, a przeprowadzone przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego kontrole nie wykazały nieprawidłowości w stanie sanitarno-higieniczno-porządkowym cmentarza.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły:

- prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych, co narusza ograniczenia wynikające z art. 9 ust. 2 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup> oraz art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej<sup>4</sup>,
- sposobu finansowania zadania niezgodnego z obowiązującymi przepisami, skutkiem czego nie odprowadzono na rachunek budżetu Miasta Skierniewice środków uzyskanych z tytułu opłat cmentarnych, stanowiących dochód gminy. Wpływy uzyskane z prowadzenia cmentarza wyniosły: w 2014 r. – 182.961,09 zł, w 2015 r. – 216.654,31 zł.

<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 2001 r. Nr 90, poz. 1013 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji grobów.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2015 r. , poz. 1515 ze zm.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

#### Wykonywanie zadań zarządzania cmentarzami w zakresie powierzonym przez gminę.

Opis stanu faktycznego

1. Przedsiębiorstwo Usług Renowacyjno-Konserwatorskich i Pogrzebowych „ARS” Spółka z o.o. to jednoosobowa spółka komunalna, powołana z dniem 24 marca 1987 r. Przedmiotem działania Spółki, zgodnie z aktem założycielskim, było m.in. prowadzenie prac konserwatorskich, rewaloryzacyjnych i renowacyjnych elementów architektury cmentarnej, miejsc pamięci narodowej, tablic pamiątkowych, pomników i nagrobków oraz innych obiektów zabytkowych, a także ich budowa; wykonywanie usług dla ludności w zakresie ceremoniału pogrzebowego, prac związanych z ekshumacją i kremacją zwłok, prowadzenie działalności handlowej w zakresie usług pogrzebowych.

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 39-50)

W okresie objętym kontrolą Spółka prowadziła działalność w kontrolowanym obszarze w oparciu o Regulamin Cmentarza przyjęty przez Radę Nadzorczą Spółki w dniu 5 listopada 1996 r. i w oparciu o Regulamin Domu Pogrzebowego przyjęty przez Radę Nadzorczą Spółki w dniu 14 grudnia 2006 r. Regulaminy te zastąpione zostały Regulaminem Cmentarza wprowadzonym uchwałą nr XXI/24/2016 Rady Miasta Skierniewice z dnia 18 lutego 2016 r.<sup>5</sup>

(dowód: akta kontroli str. 107-116)

Umową z dnia 1 września 1998 r.<sup>6</sup> Zarząd Miasta Skierniewice przekazał Spółce zarządzanie cmentarzem komunalnym w Skierniewicach. Spółka zobowiązana została m.in. do: wykonywania czynności należących do obowiązków zarządcy cmentarza wynikających z przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>7</sup> oraz przepisów wykonawczych (w szczególności: przestrzegania planu zagospodarowania cmentarza poprzez dokonywanie pochówków w określonych sektorach cmentarza do tego przeznaczonych, prowadzenia numeracji sektorów i grobów, dokonywania nasadzeń drzew i krzewów), prowadzenia księgi cmentarnej, kartoteki zmarłych, przechowywania aktów zgonu. W powołanej umowie Zarząd Miasta wydzierżawił Spółce cmentarz na okres 20 lat.

(dowód: akta kontroli str. 52-54)

Na podstawie analizy dostępnej dokumentacji ustalono, iż wszystkie zadania wynikające z powołanej umowy były przez Spółkę realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 32, 62-96)

Roczne sprawozdania z działalności Spółki oraz sprawozdania ilościowe i finansowe przedkładane właścicielowi sporządzane były rzetelnie, zgodnie z dokumentacją źródłową.

(dowód: akta kontroli str. 32, 117-119, 62-96, 152-172)

2. Na cmentarzu komunalnym w badanym okresie pochowano łącznie 559 osób, w tym w 2014 r. – 259, a w 2015 r. – 300.

(dowód: akta kontroli str. 33-36)

<sup>5</sup> Uchwała nr XXI/24/2016 Rady Miasta Skierniewice z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie Regulaminu Cmentarza Komunalnego przy ul. Strobowskiej 19 w Skierniewicach.

<sup>6</sup> Uprzednio zarządzanie cmentarzem powierzono Spółce na podstawie umowy z dnia 15 października 1996 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm.

Zarządca cmentarza prowadził dokumentację cmentarną, o której mowa w rozporządzeniu w sprawie ewidencji grobów, tj. księgę osób pochowanych na cmentarzu, księgę grobów oraz alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu. Analiza 60<sup>8</sup> wpisów w księgach osób pochowanych na cmentarzu komunalnym (30 w 2014 r. i 30 w 2015 r.) wykazała, że zawierały one dane wymagane przez § 3 ww. rozporządzenia (dotyczące: numeru ewidencyjnego, nazwiska i imienia zmarłego, nazwiska rodzowego, stanu cywilnego, daty i miejsca urodzenia, daty i miejsca zgonu (wpisanych słownie oraz cyframi arabskimi), karty zgonu, ostatniego miejsca zamieszkania, imion i nazwisk rodziców, daty pochowania, miejsca pochowania, rodzaju grobu, osób lub organów uprawnionych do pochowania, podpisu wpisującego i uwag), za wyjątkiem informacji, czy zgon nastąpił w wyniku choroby zakaźnej. Brak powyższej informacji wynikał z niewłaściwie wypełnionych kart zgonu.

Księga grobów zawierała wszystkie elementy wymagane przez § 4 rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów.

Alfabetyczny spis osób pochowanych, generowany za pomocą systemu informatycznego po zakończeniu roku kalendarzowego (w układzie rocznikowym) zawierał dane, o których mowa w § 5 rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów.

(dowód: akta kontroli str. 33-36)

W okresie objętym kontrolą na cmentarzu komunalnym obowiązywał cennik usług i opłat cmentarnych wprowadzony uchwałą nr 7/2001 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki ARS z dnia 12 grudnia 2001 r.

W cenniku tym określono opłaty za:

- udostępnienie grobów,
- wjazd na teren cmentarza,
- ekshumację,
- przechowanie zwłok.

(dowód: akta kontroli str. 55-61)

W toku kontroli, w dniu 18 lutego 2016 r., Rada Miasta Skierniewice podjęła uchwałę w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Skierniewice uprawnień do ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej w zakresie związanym z korzystaniem z cmentarza komunalnego<sup>9</sup>. W dniu 29 lutego 2016 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki uchwaliło nowy cennik za udostępnianie miejsc pod grób na cmentarzu i nowy cennik usług i opłat cmentarnych na cmentarzu.

(dowód: akta kontroli str. 51-59, 97-106, 124-125, 144, 177)

Analiza 60 faktur (30 z 2014 r. i 30 z 2015 r.) w zakresie stosowania cennika opłat i usług, określonych w Uchwale nr 7/2001 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 12 grudnia 2001 r. wykazała, że opłaty pobierane za udostępnienie miejsca grzebalnego na okres 20 lat i usług były zgodne z cennikiem. Faktury księgowane były na kontach analitycznych 700-C1 do 700-C8.

(dowód: akta kontroli str. 55-58, 126-129)

W latach 2012-2015 Urząd Miasta Skierniewice nie przeprowadzał kontroli w zakresie nadzoru właścicielskiego w Spółce. W latach tych Spółka była natomiast

<sup>8</sup> Przy badaniu zastosowano metodę interwałową (w 2014 r. i 2015 r. co 9 wpis do księgi wieczystej cmentarza).

<sup>9</sup> Uchwała nr XXI/23/2016 Rady Miasta Skierniewice z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Skierniewice uprawnień do ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej w zakresie związanym z korzystaniem z cmentarza komunalnego i urządzeń znajdujących się na cmentarzu komunalnym położonym przy ul. Strobowskiej 19 w Skierniewicach.

czterokrotnie kontrolowana przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (PPIS). W trakcie dwóch kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w stanie sanitarno-higieniczno-porządkowym cmentarza, natomiast w wyniku dwóch pozostałych<sup>10</sup> wydano zalecenia pokontrolne w zakresie stosowania środków czyszczących, oznakowania samochodu służącego do przewozu zwłok, opisu pojemników środków dezynfekcyjnych. Wszystkie zalecenia zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 9-29)

3. Prowadzona ewidencja księgową Zarządcy cmentarza komunalnego pozwalała na ustalenie wysokości wpływów uzyskanych z tytułu opłat cmentarnych.

Wpływy uzyskane z prowadzenia cmentarza wyniosły: w 2014 r. – 182.961,09 zł, a w 2015 r. – 216.654,31 zł. W roku 2014 i 2015 z tytułu czynszu dzierżawnego wpłacono na rachunek Urzędu Miasta Skierniewice po 19.512,24 zł netto (24.000,00 zł brutto). W roku 2014 wpłacono tylko podatek od nieruchomości w kwocie 80.083 zł, a w roku 2015 kwotę 81.868 zł. Innych dochodów w latach 2014 i 2015 na rachunek Urzędu Miasta Skierniewice nie przekazywano.

W ramach zarządu cmentarzem Spółka „ARS” pobierała opłaty cmentarne, które wynosiły:

- w roku 2014 – 182.961,09 zł,
- w roku 2015 – 216.654,31 zł.<sup>11</sup>

W myśl § 8 umowy dzierżawy „Wszelkie koszty wynikające z posiadania przedmiotu dzierżawy obciążają Spółkę” i zgodnie z istotą dzierżawy uprawniającą dzierżawcę do pobierania pożytku z dzierżawionej rzeczy Spółka z opłat cmentarnych finansowała zadania związane z zarządzaniem cmentarzem. Wydatki te wyglądały następująco:

- w roku 2014 – 349.930,75 zł,
- w roku 2015 – 347.906,39 zł.<sup>12</sup>

W związku z ujemnym bilansem wpływów i wydatków, z tytułu zarządzania cmentarzem, Spółka w latach 2014 i 2015 nie przekazywała opłat cmentarnych na rachunek budżetu gminy płacąc systematycznie, wynikający z umowy dzierżawy, czynsz dzierżawny w wysokości 2.000,00 zł brutto miesięcznie. Różnica bilansowa pokrywana jest z dochodów z pozostałej działalności spółki (usługi pogrzebowe).

(dowód: akta kontroli str. 53, 130-138, 145, 147-148, 149, 150-151)

4. Z wykazu kont analitycznych ewidencji księgowej wynikało, iż umożliwiała ona wyodrębnienie kosztów związanych z zarządzaniem cmentarzem. Poniesione przez zarządcę koszty były uzasadnione, miały bezpośredni związek z realizacją powierzonego przez gminę zadania. Wydatki Spółki ogółem za rok 2014 wyniosły 349.930,75 zł, a w 2015 r. 347.906,39 zł.

(dowód: akta kontroli str. 121-123)

5. W okresie objętym kontrolą do zarządcy nie wpłynęły skargi dotyczące przedmiotu powierzonej przez gminę działalności.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

6. W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 14 marca 2016 r. ustalono, że na terenie cmentarza znajdował się dom przedpogrzebowy, kostnica i prosektorium,

<sup>10</sup> Przeprowadzonych w dniach 20 kwietnia 2012 r. i 26 października 2015 r.

<sup>11</sup> Opłaty nie uwzględniają wskazanych w sprawozdaniach finansowych spółki wpływów ze sprzedaży piwnic i kolumbariów.

<sup>12</sup> Wydatki nie uwzględniają wskazanych w sprawozdaniach finansowych spółki kosztów wybudowania piwnic i kolumbariów.

a także biura i zaplecze pracowników fizycznych Spółki. Cmentarz znajdował się na terenie ogrodzonym w całości. Ogrodzenie terenu zostało wykonane z trwałego materiału - częściowo ze stali kutej i spawanej oraz częściowo płytami betonowymi. Wysokość ogrodzenia wynosiła od 1,8 m do 2 m. Teren cmentarza i teren przed nim wyposażony był w drogi dojazdowe i dojścia (miejsca postojowe, dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych posiadały nawierzchnię utwardzoną. Drogi, ciągi piesze i pieszo-jezdne dostosowane są do potrzeb osób niepełnosprawnych. Na miejscach grzebalnych, drogach i ciągach pieszych nie było połamanych elementów drzewostanu. Miejsca grzebalne, drogi i ciągi piesze nie były uszkodzone przez korzenie drzew. Cmentarz wyposażony był w 7 pojemników - kontenerów na odpady i 3 kosze na śmieci. Teren cmentarza był czysty i zadbane. Teren cmentarza wyposażony był w system monitoringu - 12 kamer (4 obrotowe, 8 stacjonarnych). Rejestrator obrazu i monitor z podglądem znajdował się w gabinecie Prezesa Spółki. W ocenie NIK stan utrzymania cmentarza był bardzo dobry.

(dowód: akta kontroli str. 37-38)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Spółka ARS, realizując zadania zarządcy cmentarza komunalnego w Skierniewicach, prowadziła działalność gospodarczą wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej. Działalność ta polegała na świadczeniu usług pogrzebowych związanych z chowaniem zmarłych, tj. budowie grobów i kolumbarium, sprzedaży trumien, wykonywaniu pochówków, usług konserwatorsko-budowlanych nagrobków, przygotowywaniu zwłok do pochówków, przechowywaniu i wystawianiu zwłok w kostnicy, przewozie zwłok, przygotowywaniu i plakatowaniu nekrologów, organizacji pogrzebów (autokarawan, autokar, oprawa muzyczna), ekshumacji. Prowadzona przez spółkę komunalną działalność wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej naruszała ograniczenia wynikające z art. 9 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

Prezes Spółki wyjaśnił, że Spółka „ARS” dzierżawiąc cmentarz komunalny realizuje zadania własne gminy wynikające z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. i działania te są zgodne z art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r.

(dowód: akta kontroli str. 41-50, 52-54, 173-176)

2. Spółka pobierała opłaty cmentarne, których nie przekazywała do budżetu Miasta Skierniewic. Traktowanie przez Spółkę wpływów z opłat za miejsca grzebalne oraz usługi komunalne bezpośrednio związane z pochówkiem jako dochodów własnych Spółki było niezgodne z przepisami art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>13</sup>. Zgodnie z dyspozycją powołanych przepisów, źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z opłat uiszczonych na podstawie odrębnych przepisów oraz dochody z majątku gminy. Pobrane przez Spółkę i nieprzekazane do gminy dochody z tytułu opłat cmentarnych wyniosły w 2014 r. - 182.961,09 zł, a w 2015 r. - 216.654,31 zł.

Prezes Spółki wyjaśnił, że „w związku z ujemnym bilansem wpływów i wydatków, z tytułu zarządzania cmentarzem, Spółka „ARS” w latach 2014, 2015 nie

<sup>13</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.

przekazywała opłat cmentarnych na rachunek budżetu gminy płacąc systematycznie, wynikający z umowy dzierżawy, czynsz dzierżawny. Różnica bilansowa pokrywana jest z dochodów z pozostałej działalności spółki (usługi pogrzebowe)."

(dowód: akta kontroli str. 147-149)

#### 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 Kontroli<sup>16</sup>, wnosi o:

1. Prowadzenie działalności w zakresie zarządzania cmentarzem komunalnym w sferze użyteczności publicznej zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce komunalnej.
2. Przekazywanie do budżetu miasta wpływów z opłat cmentarnych, które stanowią dochód miasta, zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

#### 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 Łodzi.

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 wniosków pokontrolnych 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.

Łódź, dnia 15 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

Dyrektor

Przemysław Szewczyk

Kontroler:

Roman Korczyński

gł. specjalista kp.



.....  
podpis



.....  
podpis

<sup>16</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

