



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO-410.004.07.2016

P/16/087

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi  
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź  
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90  
llo@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/87 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Marek Wojewódzki, Główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 98001 z dnia 7 marca 2016 r.  (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Henryka Zasadzka, zwana dalej „Zarządcą”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryka Zasadzka, Zarządca Cmentarza Miejskiego.  (dowód: akta kontroli str. 3)

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

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK Zarządca w zasadzie prawidłowo wykonywał zadania w zakresie zarządzania Cmentarzem Miejskim w Zduńskiej Woli. Zarządca, zgodnie z zawartymi z Miastem Zduńska Wola umowami, składał do Urzędu Miasta Zduńska Wola<sup>2</sup> sprawozdania kwartalne i roczne, ponosił przewidziane ww. umowami koszty związane z opłatami za media niezbędne do prawidłowego zarządzania cmentarzem, podpisał umowę z firmą ochroniarską w celu zapewnienia bezpieczeństwa na cmentarzu, posiadał i wykorzystywał wymagany umowami sprzęt komputerowy, prowadził dokumentację cmentarną zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów<sup>3</sup>, ustalał opłaty cmentarne w wysokości przewidzianej w zarządzeniu Prezydenta Miasta<sup>4</sup>, a wydatki ponoszone na zarządzanie cmentarzem były uzasadnione i miały bezpośredni związek z realizacją powierzonego zarządu cmentarzem. Przeprowadzone oględziny cmentarza nie wykazały nieprawidłowości.

Uwagi NIK dotyczyły: nieprzyjęcia przez Zarządcę cmentarza ksiąg cmentarnych i mienia Miasta (działki z terenem cmentarza, budynki, ogrodzenie) protokołem zdawczo-odbiorczym w sposób przewidziany w umowach, niesporządzania rozliczeń w zakresie zarządzania cmentarzem, które powinny być składane do UM w odstępach półrocznych i niesporządzania pisemnego wykazu prac wykonanych na cmentarzu, w oparciu o który m.in. powinny zostać sporządzane sprawozdania kwartalne i roczne przekazywane do UM.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

<sup>2</sup> zwanego dalej „Urzędem” lub „UM”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 90, poz. 1013 ze zm.

<sup>4</sup> Zarządzenie nr 42/08 Prezydenta Miasta Zduńska Wola z dnia 6 lutego 2008r. w sprawie ustalenia stawek opłat za miejsca pogrzebowe i usługi pogrzebowe na Cmentarzu Miejski w Zduńskiej Woli.

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

Opis stanu faktycznego

1. Zarządca został w dniu 1 kwietnia 1993 r. wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Posiadał licencję zawodową zarządcy nieruchomości nr 10347, wydaną przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

(dowód: akta kontroli str. 4, 5)

Miasto Zduńska Wola zawarło z Henryką Zasadzką umowy na zarządzanie w 2014 r. i 2015 r. Cmentarzem Miejskim przy ul. Gen. Józefa Bema w Zduńskiej Woli<sup>5</sup>. Na mocy tych umów Zarządca był zobowiązany m.in. do zarządzania cmentarzem zgodnie z przepisami prawa, utrzymania czystości i porządku na terenie cmentarza, wywozu odpadów stałych z terenu cmentarza, pielęgnacji zieleni, dbania o mogiły, utrzymania infrastruktury cmentarza, utrzymania czystości chłodni, prowadzenia racjonalnej gospodarki miejscami grzebalnymi, prowadzenia ksiąg cmentarnych. Zarządca wykonywał również działalność nieprzewidzianą ww. umowami polegającą na wykopywaniu i zasypywaniu grobów, o prowadzeniu tej działalności informował UM.

(dowód: akta kontroli str. 6-16, 47-48, 74)

W kwartalnych i rocznych sprawozdaniach, sporządzanych na podstawie § 5 pkt 7 umów na zarządzanie cmentarzem, Zarządca informował UM m.in. o liczbie pogrzebów wynikających z księgi zmarłych oraz o wykonaniu pozostałych obowiązków przewidzianych w § 1 ww. umów. Informował o wykonanych pracach porządkowych i naprawach bieżących, a także o uwagach osób korzystających z usług cmentarza dotyczących konieczności dokonywania wpłaty na konto UM oraz o potrzebie stworzenia kolumbarium i pola urnowego. Sprawozdania były przekazywane do UM w terminach ustalonych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 12-28, 29)

Stosownie do § 4 umów o zarządzanie cmentarzem, księgi cmentarne i mienie powinno zostać przekazane protokołem zdawczo-odbiorczym, będącym załącznikiem do umów o zarządzanie cmentarzem. Takiego protokołu zdawczo-odbiorczego, stanowiącego załącznik do ww. umów nie sporządzano. Zarządca wyjaśnił, że w 1993 r. został sporządzony protokół na okoliczność badania stanu technicznego cmentarza i protokół ten był traktowany jako protokół zdawczo-odbiorczy. Protokół z dnia 1 kwietnia 1993r. dotyczący badania stanu technicznego obiektu cmentarza miejskiego, w ocenie NIK, nie może być traktowany jako protokół zdawczo-odbiorczy, wymaganym przez § 4 umów.

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 49-50, 74)

Zgodnie z § 5 pkt 5 umów Zarządca ponosił koszty związane z opłatami za media niezbędne do funkcjonowania cmentarza. Posiadał umowy: a) na wywóz i zagospodarowanie odpadów b) na wywóz nieczystości płynnych c) na zaopatrzenie w wodę i odprowadzaniu ścieków. Posiadał również umowy o usługę ochroniarską w formie fizycznego dozoru.

(dowód: akta kontroli str. 29-37)

<sup>5</sup> Umowa z dnia 18 listopada 2013 r. na zarządzanie cmentarzem w 2014 r. i umowa z dnia 28 listopada 2014 r. na zarządzanie cmentarzem w 2015 r.

2. Dokumentacja cmentarna prowadzona była w systemie informatycznym, w oparciu o program zakupiony przez UM. Zarządca, zgodnie z zawartymi umowami o zarządzanie cmentarzem, dysponował sprzętem komputerowym spełniającym wymagania umów i posiadał dostęp do Internetu.

Zarządca zgodnie z postanowieniami rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów umieszczał dane zmarłych w prowadzonej przez cmentarz księdze osób pochowanych na cmentarzu, księdze grobów i alfabetycznym spisie osób pochowanych na cmentarzu<sup>6</sup>. Księgi cmentarne były prowadzone w systemie informatycznym rocznikowo. Wpisów dokonywała osoba upoważniona. Księgi cmentarne przechowywane były bezterminowo. Powyższego badania dokonano na podstawie próby łącznie 60 spraw.

(dowód: akta kontroli str. 38-41,29; 46)

Zarządca prawidłowo wykonywał obowiązki w zakresie stosowania cennika opłat za usługi cmentarne. Wysokość opłat pobieranych przez Zarządcę była zgodna z Zarządzeniem nr 42/08 Prezydenta Miasta Zduńska Wola z dnia 6 lutego 2008 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za miejsca pogrzebowe i usługi pogrzebowe na Cmentarzu Miejskim w Zduńskiej Woli<sup>7</sup>. Opłaty pobierano m.in. za: dzierżawę placów grzebalnych pojedynczych i podwójnych, przedłużenie dzierżawy placów (miejsc) grzebalnych, ustawienie nagrobka na mogile, wjazd na teren cmentarza wykonawcy, wynajęcie do pogrzebu domu przedpogrzebowego, ustawienie ławki przy grobowej.

(dowód: akta kontroli str. 42-44)

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w latach 2012-2015 przeprowadził pięć kontroli cmentarza, nie stwierdzając nieprawidłowości i nie wydając zaleceń pokontrolnych. Zarządca informował o tych kontrolach i ich ustaleniach UM.

(dowód: akta kontroli str. 45 )

3. W umowach zawartych przez Zarządcę z UM na zarządzanie cmentarzem ustalono, że opłaty za miejsca grzebalne i usługi pogrzebowe stanowią dochód budżetu gminy i uiszczane będą przez osoby korzystające z usług Cmentarza tylko na rachunek bankowy Urzędu (§ 2 umów). Ustalono nominalną (maksymalną) wartość umowy na 2014 r. w wysokości 273.978,25 zł, a na 2015 r. w wysokości 243.424,99 zł. Postanowiono, że za zarządzanie Cmentarzem Zarządcy będzie przysługiwało wynagrodzenie w wysokości 91% opłat uiszczanych na rzecz Urzędu z tytułu udostępniania miejsc grzebalnych i wykonywania usług pogrzebowych (§ 3). Wynagrodzenie było płatne z dołu na podstawie wystawionej przez Zarządcę faktury VAT obejmującej wynagrodzenie miesięczne. Zarządca w 2014 r. uzyskał z UM wynagrodzenie z tytułu świadczonych usług w wysokości 207.927,92 zł, a w 2015r. w wysokości 243.424,99 zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 12-16, 52)

4. Koszty prowadzonej działalności w 2014 r. wyniosły 208.920,2 zł, a w 2015 r. wyniosły 215.980,4 zł. Zarządca ponosił koszty na ochronę, naprawę i konserwację obiektu, pielęgnację terenu (odśnieżanie, wykaszenie, wycinka drzew), zakup opału i energii elektrycznej, pobraną wodę, wywóz nieczystości stałych i płynnych, telefon i Internet, środki czystości (BHP, odzież, napoje), wynagrodzenie pracowników i

<sup>6</sup> Przeprowadzono badanie dokumentacji cmentarnej na próbie 30 zmarłych w 2014 r. i 30 zmarłych w 2015 r.

<sup>7</sup> Sprawdzono 35 kwitów cmentarnych wystawionych przez Zarządcę z ustalonymi opłatami za korzystanie z miejsc grzebalnych i usług pogrzebowych z 2014 r. oraz 38 z 2015 r.

ZUS, ubezpieczenie obiektu i OC Zarządcy, sadzenie kwiatów i zakupu ziemi do gazonów. Poniesione przez Zarządcę wydatki były uzasadnione i miały bezpośredni związek z realizacją powierzonego przez UM zarządu cmentarza<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 51, 53, 56)

Zarządca uzyskał przychód (dochód) z tytułu kopania i zasypywania grobów w 2014 r. w wysokości 84.282,49 zł, a w 2015 r. w wysokości 95.222,26 zł.

(dowód: akta kontroli str. 52)

Zarządca w 2014 r. wystawił i przekazał do UM z opóźnieniem – w stosunku do postanowień umownych – siedem faktur, a w 2015 r. sześciu faktur za świadczone usługi obejmujące wynagrodzenie miesięczne. Zarządca w złożonych wyjaśnieniach dot. przyczyn ww. opóźnień wskazał, że osoby korzystające z usług cmentarza wpłacały opłaty w banku na konto budżetu Miasta. Po dokonaniu wpłaty osoby korzystające z usług cmentarza powinny przedstawić do wglądu Zarządcy bankowy dowód wpłaty celem umożliwienia sporządzenia przez Zarządcę zbiorczego miesięcznego zestawienia faktur dla UM, będącego podstawą do ustalenia wynagrodzenia Zarządcy. W tych przypadkach osoby korzystające z usług cmentarza przedstawiły Zarządcy potwierdzenia wpłaty z opóźnieniem, co było przyczyną wystawienia faktury po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 47-48,54, 74)

5. Nie przedstawiono kontroli ewidencji wpływających skarg. Zarządca wyjaśnił, że nie składano skarg na działalność w zakresie zarządzania cmentarzem. Zdarzały się przypadki, że osoby odwiedzające groby zgłaszały uwagi do Zarządcy. Uwagi miały charakter porządkowy i były załatwiane na miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 74)

6. Przeprowadzone w dniu 8 marca 2016 r. oględziny Cmentarza Miejskiego w Zduńskiej Woli nie wykazały nieprawidłowości<sup>9</sup>. Cmentarz był ogrodzony, a jego teren wyposażony w drogi dojazdowe i dojścia. Na cmentarzu nie było połamanych elementów drzewostanu. Na cmentarzu znajdował się kontener na odpady. Teren cmentarza nie był wyposażony w system monitoringu, dozór cmentarza sprawowała firma ochroniarska, z którą zawarł umowę Zarządca cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 57-73)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Zarządca nie w pełni wywiązywał się z zobowiązań umownych, gdyż nie prowadził pisemnego wykazu bieżących prac prowadzonych na cmentarzu, o których prowadzeniu informował w sprawozdaniach kwartalnych i rocznych składanych do UM na podstawie § 5 pkt 7 umów na zarządzanie cmentarzem. Wyjaśnił, że część informacji w sprawozdaniach podawana była w oparciu o dokumentację księgową, która była prowadzona w sposób umożliwiający ustalenie zakresu zrealizowanych zadań w ramach wykonywanej umowy, a pozostałe informacje o przeprowadzonych pracach porządkowych nie były odnotowywane. Zaniechanie tych działań nie miało bezpośredniego wpływu na realizację zadania w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarza komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 12-28, 29, 74)

<sup>8</sup> Sprawdzono 10 losowo wybranych faktur VAT.

<sup>9</sup> Przebieg i wyniki oględzin zostały utwalone za pomocą urządzeń rejestrujących obraz zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

2. Zarządca nie składał na piśmie rozliczeń w zakresie zarządzania cmentarzem w odstępach półrocznych, wymaganych przez § 5 pkt 8 umów na zarządzanie cmentarzem. W wyjaśnieniu wskazał, że przyczyną ich nieskładania był fakt, że zgodnie z umowami opłaty za usługi cmentarza stanowiły dochód budżetu UM i zgodnie z umowami UM obliczał i przekazywał wynagrodzenie Zarządcy w wysokości 91% wpłaconych opłat. W ocenie NIK sposób rozliczeń finansowych Zarządcy z UM przewidziany w zrealizowanych umowach w latach 2014-2015 zastępował obowiązek składania w odstępach półrocznych pisemnych rozliczeń.

(dowód: akta kontroli str.47-48, 74)

#### 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>10</sup>, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

#### 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.

Łódź, dnia 15 kwietnia 2016 r.

Kontroler  
Marek Wojewódzki  
Główny specjalista kp.

  
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi

Dyrektor  
Przemysław Szewczyk

  
Podpis

<sup>10</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82