



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.005.05.2016  
P/16/087

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu  
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań  
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01  
[lpo@nik.gov.pl](mailto:lpo@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Mariusz Kubiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98618 z dnia 14 stycznia 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Zakład Zieleni Sp. z o.o., ul. Ignacego Paderewskiego 2-6, 63-400 Ostrów Wielkopolski, w dalszej treści „Spółka”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Wojciech Białas, Prezes Zarządu Spółki, w dalszej treści „Prezes”  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

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

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Spółka, w latach 2014-2015 należycie wywiązywała się z obowiązków określonych w umowie spółki dotyczących realizacji zadań własnych Miasta Ostrowa Wielkopolskiego w zakresie utrzymania cmentarzy komunalnych. Spółka dbała o miejsca grzebalne, drogi oraz ciągi piesze na cmentarzu, co potwierdzają wyniki kontroli sanitarnych i brak skarg mieszkańców w tym zakresie. Niemniej jednak, NIK zwraca uwagę, na zły stan techniczny ogrodzenia, wymagający pilnej naprawy. Pozytywnie NIK ocenia prawidłowe prowadzenie przez Spółkę dokumentacji cmentarnej oraz przestrzeganie wytycznych Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu Delegatura w Kaliszu, określających warunki dla wznoszonych pomników nagrobnych na cmentarzu wpisanym do rejestru zabytków.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wprowadzenia przez Spółkę regulaminu cmentarza, który nie został zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego oraz trybu ustalania opłat związanych z realizacją zadań z zakresu cmentarnictwa. NIK wskazuje jednocześnie na brak na terenie cmentarza domu przedpogrzebowego (kostnicy).

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. W dniu 24 czerwca 1994 r. Zarząd Miasta Ostrowa Wielkopolskiego utworzył<sup>2</sup> Miejski Zakład Zieleni spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. W umowie Spółki podano, że przedmiotem jej działania będzie m.in. „pielęgnacja i utrzymanie miejsc

<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> Akt notarialny z dnia 24 czerwca 1994 r., Repertorium A nr 4154/1994 r. Kancelaria Notarialna Marii Jackowskiej w Ostrowie Wielkopolskim.

pamięci narodowej, pomników, obiektów grobownictwa, grobów i miejsc pochówku na terenach cmentarzy i poza cmentarzami”. W dniu 11 września 1996 r. Miasto Ostrów Wielkopolski dokonało przeniesienia własności nieruchomości<sup>3</sup> (m.in. nieruchomości stanowiącej obiekt cmentarny<sup>4</sup> w Ostrowie Wielkopolskim przy ulicy Wrocławskiej) na rzecz Spółki, podwyższając jej kapitał zakładowy o kwotę 27.650 zł i obejmując<sup>5</sup> wszystkie w nim udziały. W dniu 22 sierpnia 1996 r., do umowy Spółki wprowadzono m.in. zapis dotyczący jej przedmiotu działania o następującej treści: „Zaspakajanie zbiorowych potrzeb Wspólnoty Samorządowej w zakresie prowadzenia, utrzymania i pielęgnacji cmentarzy komunalnych na terenie miasta. Wyżej wymienione zadanie własne wynikające z art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym Spółka wykonuje w imieniu gminy Miasto Ostrów Wielkopolski”. Przytoczony zapis o powierzeniu Spółce zadań własnych Miasta Ostrów Wielkopolski, nie pojawił się w kolejnych umowach Spółki, poczynając od zmiany umowy Spółki wprowadzonej w dniu 11 lipca 2001 r. W przyjętym w dniu 21 maja 2014 r. tekście jednolitym umowy Spółki, w § 6, zapisano, że „Spółka realizuje w szczególności zadania własne gminy Miasto Ostrów Wielkopolski”, m.in. w zakresie „pogrzebów i działalności pokrewnej<sup>6</sup> – PKD 96.03.Z”. W latach 2014-2015 udziałowcami Spółki było Miasto Ostrów Wielkopolski (37% udziałów) oraz spółka akcyjna Holdikom (63% udziałów), której jedynym akcjonariuszem było Miasto Ostrów Wielkopolski. Miasto Ostrów Wielkopolski nie powierzyło Spółce w drodze odrębnej umowy zadań własnych w zakresie cmentarzy komunalnych. Jeden z pracowników Spółki zatrudniony był na stanowisku specjalisty ds. cmentarza i obsługi kasowej. Zarówno w Regulaminie organizacyjnym Spółki, jak w odrębnym dokumencie (np. zakres czynności lub opis stanowiska specjalisty ds. cmentarza i obsługi kasowej) nie został ustalony zakres zadań związanych z prowadzeniem cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 5-38, 139, 150, 155, 157-159, 160-164)

Cmentarz został wpisany do rejestru zabytków w dniu 12 marca 1987 r. pod nr 492/A. W dniu 18 maja 2011 r. Prezydent Miasta zalecił Prezesowi poinformowanie właścicieli kwater na cmentarzu o konieczności uzgadniania z konserwatorem zabytków projektów nowych nagrobków planowanych do zrealizowania na cmentarzu. W odpowiedzi Prezes zawiadomił Prezydenta Miasta, że „wszystkie projekty nowopowstałych pomników lub renowacji starego już istniejącego pomnika będą uzgadniane w porozumieniu z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków w Poznaniu – delegatura w Kaliszu, od dnia 1 lipca 2011 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 142-145)

Objęte oględzinami przeprowadzonymi przez NIK nagrobki zostały wybudowane zgodnie z wydanymi pozwoleniami<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Akt notarialny z dnia 10 września 1996 r., Repertorium A nr 9049/96 Kancelaria Notarialna Marii Jackowskiej w Ostrowie Wielkopolskim.

<sup>4</sup> Cmentarz powstał w 1782 r. i był jedną z pierwszych w Polsce nekropoli położonych z dala od kościoła, poza obrębem miasta (dotychczas takie miejsce pochówku było uznawane za niegodne). W 1832 r. zaczęto stawiać muryne ogrodzenie cmentarza. Spoczęło tutaj ok. 2800 mieszkańców, w tym wielu zasłużonych nie tylko dla miasta, ale i całej Wielkopolski.

<sup>5</sup> Akt notarialny z dnia 11 września 1996 r., Repertorium A nr 9104/1996 r. Kancelaria Notarialna Marii Jackowskiej w Ostrowie Wielkopolskim.

<sup>6</sup> Podklasa 96.03.Z obejmuje: grzebanie i kremację zwłok ludzkich i zwierzęcych oraz usługi powiązane (przygotowanie zwłok do pochówku lub kremacji, balsamowanie zwłok, usługi zakładów pogrzebowych, przeprowadzenie pogrzebu lub kremacji, wynajmowanie przygotowanego miejsca w domach pogrzebowych); dzierżawę lub sprzedaż grobów; opiekę i utrzymywanie grobów i mauzoleów.

<sup>7</sup> W objętych oględzinami nagrobkach zbadano zgodność ich wybudowania z następującymi pozwoleniami Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu Delegatura w Kaliszu: nr 103/2014/A z dnia 5 marca 2014 – sprawa 6/2014; nr 398/2015/A z dnia 2 lipca 2015 – sprawa 12/2014; nr 574/2015/A z dnia 3 września 2015 – sprawa 39/2014; nr 351/2015/A z dnia 19 czerwca 2015 – sprawa 53/2014; nr 192/2015/A z dnia 27 kwietnia 2015 – sprawa 4/2015; nr 470/2015/A z dnia 21 lipca 2015 – sprawa 11/2015; nr 100/2014/A z dnia 5 marca 2014 – sprawa 19/2015; nr 578/2015/A z dnia 3 września 2015 – sprawa 73/2015.

(dowód: akta kontroli str. 56, 154, 155, 171-172)

Polisą ubezpieczeniową, zawartą przez Spółkę z Towarzystwem Ubezpieczeń i Reasekuracji „Warta” S.A. w latach 2014-2015, objęto m.in. „działalność usługową związaną z zagospodarowaniem terenów zieleni PKD 81.30 w Ostrowie Wielkopolskim przy ul. Wrocławskiej”. Według wyjaśnień Głównej Księgowej Spółki, polisa ta obejmowała również ubezpieczenie cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 165-170, 177-182)

2. Na podstawie losowo dobranych spraw, po 30 w każdym roku objętym kontrolą, związanych z pochówkiem na cmentarzu w latach 2014-2015, NIK ustaliła, że Spółka prowadziła dokumentację cmentarną<sup>8</sup>, zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów<sup>9</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 56-72)

Regulamin cmentarza został przyjęty uchwałą Zarządu Spółki z dnia 30 października 2008 r. W grudniu 2010 r. Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego poinformował Spółkę, że przedmiotowy regulamin podlega zatwierdzeniu przez organ wykonawczy Miasta Ostrowa Wielkopolskiego. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Spółka nie przedłożyła Prezydentowi Miasta Ostrowa Wielkopolskiego Regulaminu cmentarza celem zatwierdzenia.

W przyjętym przez jednoosobowy Zarząd Spółki „Regulaminie cmentarza w Ostrowie Wielkopolskim przy ul. Wysockiej, zarządzanego przez Miejski Zakład Zieleni sp. z o.o. w Ostrowie Wielkopolskim, wpisanego do rejestru zabytków pod nr 492A”<sup>10</sup> – w dalszej treści „Regulamin cmentarza”, m.in. zapisano, że „właścicielem cmentarza jest Miejski Zakład Zieleni sp. z o.o. w Ostrowie Wielkopolskim z siedzibą przy ul. Paderewskiego 2-6”; określono godziny otwarcia cmentarza; wymieniono rodzaje grobów, które mogą być urządzone na cmentarzu (m.in. groby ziemne pojedyncze i podwójne, ziemne pogłębione, murowane grobowce, murowane na urny); podano, że „wymiarów grobów na cmentarzu muszą być zgodne z rozporządzeniem Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 października 1972 r. w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmarłych<sup>11</sup>”, które zostało uchylone 10 miesięcy przed podjęciem ww. uchwały Zarządu Spółki, a usytuowanie grobu musi być zgodne z planem zagospodarowania cmentarza oraz z zachowaniem jego wymiarów uzgodnionych z właścicielem, a w uzasadnionych przypadkach z konserwatorem zabytków. W Regulaminie cmentarza określono: rodzaje pobieranych opłat, których wysokość ujęto w załączonym do tego regulaminu cenniku opłat<sup>12</sup>; wzór karty pogrzebu; wzór karty ekshumacji; wzór zezwolenia na postawienie pomnika, grobowca na cmentarzu. W § 4 ust. 4 Regulaminu cmentarza podano, że „w przypadku nie przedłużenia opłaty na następne 20 lat, grób kwalifikuje się do likwidacji (zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z

<sup>8</sup> Księgi cmentarne (księgi osób pochowanych) Spółka prowadziła w systemie informatycznym za pomocą oprogramowania komputerowego „Interaktywny Administrator Cmentarzy v.2.0”. Oprogramowanie umożliwiało wygenerowanie alfabetycznego spisu osób pochowanych na cmentarzu. Logowanie do systemu wymagało posiadania uprawnień z nazwą użytkownika oraz hasłem.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm.

<sup>10</sup> Regulamin stanowił załącznik do uchwały nr 4/117/2008 Zarządu Miejskiego Zakładu Zieleni sp. z o.o. z dnia 30 października 2008 r.

<sup>11</sup> Dz. U. 1972, Nr 47, poz. 299.

<sup>12</sup> Przykładowo, wysokość opłaty na cmentarzu za udostępnienie miejsca stałego grzebalnego na pochowanie zwłok na okres 20 lat oraz za każde kolejne 20 lat, wynosiła: grób ziemny pojedynczy – 500,00 zł; grób ziemny pojedynczy pogłębiony – 1.000,00 zł; grób ziemny podwójny – 1.000,00 zł; grób ziemny podwójny pogłębiony – 2.000,00 zł; grób ziemny dziecięcy (do 6 lat) – 350,00 zł; za każde miejsce w grobie murowanym grobowcu – 500,00 zł; dodatkowo za każde pojedyncze miejsce w grobach przy alejkach utwardzonych – 250,00 zł.

dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>13</sup>). Likwidacja jest poprzedzona wcześniejszą informacją na tablicy informacyjnej”. W Regulaminie cmentarza nie określono, w jaki sposób będzie realizowana opieka nad grobami objętymi opieką konserwatorską.

(dowód: akta kontroli str. 39-48, 138)

Sprawę przywołania w Regulaminie cmentarza nieobowiązującego rozporządzenia, Prezes wyjaśnił błędem i podał, że „Spółka stosuje się do obowiązujących przepisów mimo, że zapis ten nie został zmieniony”.

(dowód: akta kontroli str. 140, 151)

Od dnia 5 listopada 2008 r., to jest przez ponad siedem lat, Spółka stosowała „Cennik opłat cmentarnych na Cmentarzu w Ostrowie Wielkopolskim przy ul. Wrocławskiej” stanowiący załącznik do Regulaminu cmentarza, który uchwalili Zarząd Spółki<sup>14</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 39, 45)

Prezes wyjaśnił m.in., że „W związku z ustaleniem cennika opłat w 2008 r. Zarząd Spółki nie jest w stanie na dzień dzisiejszy (22 lutego 2016 r. – dopisek kontrolera NIK) podać szczegółowej kalkulacji” opłat cmentarnych zamieszczonych w cenniku.

(dowód: akta kontroli str. 140, 151, 156)

W książce kontroli Spółki, w latach 2014-2015 nie zamieszczono żadnych wpisów. Po przeprowadzonych w latach 2012-2015 kontrolach cmentarza, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ostrowie Wielkopolskim (PPIS) nie stwierdził nieprawidłowości na tym obiekcie i nie wydał Spółce zaleceń pokontrolnych. Tylko jedna kontrola PPIS (przeprowadzona w dniu 10 września 2013 r.) została ujęta w książce kontroli Spółki. Prezes podał, że „Spółka nie posiada dokumentów pokontrolnych Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu Delegatura w Kaliszu za lata 2014-2015”.

(dowód: akta kontroli str. 48<sub>a</sub>-55, 139-141, 150-152, 153-154, 155-156, 173-175)

3. Prowadzona w Spółce ewidencja księgową pozwalała na ustalenie wysokości wpływów uzyskanych z tytułu opłat cmentarnych oraz umożliwiała wyodrębnienie kosztów związanych z zarządzaniem cmentarzem. W kontrolowanym okresie, Spółka nie rozliczała z Miastem Ostrów Wielkopolski pobranych opłat cmentarnych i nie przekazała na rachunek dochodów budżetowych Miasta żadnej kwoty z uzyskanych wpływów związanych z prowadzeniem cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 73-119)

W latach 2014-2015, Spółka uzyskała łącznie 209.811,21 zł przychodów z prowadzenia cmentarza. W 2014 r. wpływy te wynosiły 93.433,09 zł, a w roku następnym – 116.378,12 zł (wyższe o 24,6%). Uzyskane w poszczególnych latach wpływy wynosiły: 32.407,45 zł i 38.333,38 zł z tytułu prolongaty udostępnionego miejsca na cmentarzu; 31.268,60 zł i 44.727,89 zł z tytułu opłaty manipulacyjnej za pochówki, ekshumację; 13.622,95 zł i 19.567,51 zł z tytułu wydania zezwolenia zakładom pogrzebowym na wykonanie pochówku; 9.722,30 zł i 7.592,65 zł z tytułu opłaty za wydanie zezwolenia na postawienie pomnika; 4.884,00 zł i 3.240,00 zł z tytułu dzierżawy terenu.

(dowód: akta kontroli str. 131)

<sup>13</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm. (dalej, również w skrócie: „ustawa o cmentarzach”).

<sup>14</sup> Uchwała nr 4/117/2008 z dnia 30 października 2008 r. w sprawie zatwierdzenia zmian Regulaminu Cmentarza oraz cennika opłat cmentarnych na Cmentarzu w Ostrowie Wielkopolskim przy ul. Wrocławskiej.

Nieprzekazanie na rachunek dochodów budżetowych Miasta Ostrów Wielkopolski wpływów z cmentarza, Prezes wyjaśnił tym, że Spółka jest jego właścicielem.

(dowód: akta kontroli str. 140, 152)

Na podstawie losowo dobranych 30 spraw w każdym roku, związanych z pochówkiem zmarłych na cmentarzu w latach 2014-2015, NIK ustaliła, że Spółka w tych sprawach pobrała opłaty związane z pochówkiem na łączną kwotę 74.940,60 zł, z tego: 40.695,30 zł w 2014 r. oraz 34.245,30 zł w 2015 r. Spółka, poza pięcioma przypadkami, pobrała opłaty w wysokości zgodnej ze stawkami przyjętymi przez nią. Sprawa tych pięciu opłat została opisana w sekcji Ustalone nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 45, 125-130, 171-172)

Z pobranych opłat Spółka pokrywała bieżące wydatki związane z zarządzaniem cmentarzem. Kwoty bieżących wydatków w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wynosiły: w 2014 r. - 76.291,87 zł; w 2015 r. - 77.448,48 zł. Zostały one przeznaczone m.in. na pokrycie kosztów zużycia: materiałów bieżących (7.405,48 zł i 7.648,75 zł); wody (670,01 zł i 436,75 zł); energii (1.152,33 zł i 1.721,38 zł) oraz na usuwanie śmieci i odpadów (12.350,00 zł i 13.350,00 zł); wynagrodzenie administracji cmentarza (42.397,41 zł i 44.304,48 zł); składki ZUS płacone przez pracodawcę (7.653,64 zł i 8.225,12 zł); podatek od nieruchomości (3.473,00 zł i 1.284,00 zł). W latach 2014-2015 Spółka nie poniosła wydatków majątkowych związanych z utrzymaniem cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 132)

Nieponoszenie w latach 2014-2015 przez Spółkę kosztów związanych z utrzymaniem cmentarza, w szczególności dotyczących: wybudowania na czynnym cmentarzu domu przedpogrzebowego lub kostnicy (wymaganych ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych); wzmocnienia konstrukcji murowanego cmentarnego ogrodzenia w celu wykluczenia jego upadku na teren cmentarza z możliwością zniszczenia nagrobków (potwierdzonych wynikami oględzin); uzupełnienia ubytków w murowanym ogrodzeniu cmentarza, Prezes wyjaśnił tym, że w planach Spółki nie przewidywano inwestycji na obiekcie cmentarnym. Podał również, że Spółka od kilku lat stara się bezskutecznie o pozyskanie środków zewnętrznych na remont muru cmentarnego, który przewyższa możliwości finansowe Spółki oraz, że Spółka posiada szczegółową dokumentację na renowację muru, w której dokładnie określono zakres prac remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 140-141, 152)

4. W latach 2014-2015, do Zarządu Spółki nie wpłynęły skargi dotyczące jej działalności na cmentarzu.

(dowód: akta kontroli str. 141, 152)

5. Przeprowadzone oględziny<sup>15</sup> wykazały, że na terenie czynnego cmentarza nie było domu przedpogrzebowego ani kostnicy<sup>16</sup>. Cmentarz zlokalizowany był na obszarze ogrodzonym z czterech stron. Ogrodzenie zostało wykonane z trwałego materiału (cegły). Wysokość tego ogrodzenia (w najwyższym punkcie) wynosiła 175cm, a w najniższym - 65cm. Murowane ogrodzenie nie było na całej długości w jednolitym stanie technicznym, wymagało naprawy. Narożnikowy zwornik ogrodzenia oraz części murowanego ogrodzenia posiadały ubytki muru w dolnych jego partiach. Ogrodzenie przechylało się w kierunku części grzebalnej cmentarza, grożąc zniszczeniem lub uszkodzeniem nagrobków zlokalizowanych przy tym ogrodzeniu. Od strony grzebalnej cmentarza występowały ubytki tynku na części

<sup>15</sup> W dniu 1 lutego 2016 r. w obecności przedstawiciela Spółki i przedstawiciela Prezydenta Miasta.

<sup>16</sup> Na terenie obiektu cmentarza znajdowała się natomiast nieczynna kaplica.

powierzchni ogrodzenia. Teren cmentarza i wokół niego, wyposażony był w drogi dojazdowe i dojścia. Miejsca postojowe oraz główne dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych posiadały nawierzchnię utwardzoną. Drogi, ciągi piesze i pieszo-jezdne dostosowane były do potrzeb osób niepełnosprawnych. Osoby niepełnosprawne mogły swobodnie wejść na teren cmentarza jedną bramą (od ul. Wysockiej). Na miejscach grzebalnych, drogach lub ciągach pieszych, w dniu oględzin, nie zalegały połamane elementy drzewostanu. Miejsca grzebalne, drogi i ciągi piesze nie były uszkodzone przez korzenie drzew. Jedno drzewo (dąb) wyrastało tuż przy miejscach grzebalnych. Dwa inne drzewa wyrastały tuż obok cmentarnego ogrodzenia. Cmentarz wyposażony był w jeden kontener na odpady oraz przenośne WC, nie był wyposażony w system monitoringu. Wybrane do oględzin, zabytkowe obiekty cmentarne były zadbane, za wyjątkiem rdzewiejących kutych krat, żeliwnych i kamiennych pacholek połączonych ozdobnymi zardzewiałymi łańcuchami, które wymagały renowacji. Znaczna część architektury nagrobnej (oglądanych grobów powstałych współcześnie) nie nawiązywała do wymogów architektonicznych stawianych zabytkowemu obiektowi. Wg informacji Prezesa na terenie cmentarza znajduje się około 250 wolnych miejsc grzebalnych.

(dowód: akta kontroli str. 133-138, 176)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 13 ustawy o gospodarce komunalnej<sup>17</sup>, spółka realizująca zadania z zakresu użyteczności publicznej określa w regulaminie zasady korzystania ze świadczonych przez siebie usług publicznych, a także swoje obowiązki wobec odbiorców tych usług. Regulamin oraz jego zmiany obowiązują na obszarze jednostek samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu przez organy wykonawcze tych jednostek.

Obowiązujący od 5 listopada 2008 r. Regulamin cmentarza nie został zatwierdzony przez organ wykonawczy Miasta Ostrowa Wielkopolskiego (stosownie do treści art. 13 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej).

Zawierał on również odesłanie do nieaktualnego aktu wykonawczego do ustawy o cmentarzach w postaci rozporządzenia Rady Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 października 1972 r. w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmarłych.

(dowód: akta kontroli str. 40-48)

Prezes podał, że „Zarząd Spółki nie przekazał Regulaminu cmentarza (...) Prezydentowi Miasta do zatwierdzenia, gdyż jako właściciel obiektu samodzielnie nim zarządza, stanowi to zakres bieżących spraw Spółki”.

Odośnie braku aktualnego odesłania do właściwego aktu wykonawczego regulującego sprawy warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać groby, wyjaśnił natomiast, że było to spowodowane błędem, lecz Spółka stosuje się do aktualnie obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 140, 151)

NIK wskazuje, że brak zatwierdzenia regulaminu cmentarza przez organ wykonawczy gminy jest niezgodny z art. 13 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Wprowadzony przez Spółkę regulamin cmentarza, aby mógł wejść w życie i wywoływać skutki prawne, musi zostać w sposób uprzedni zatwierdzony przez

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.)

Prezydenta Miasta. Bez zatwierdzenia przez organ wykonawczy gminy regulamin (oraz wszelkie jego zmiany) nie może obowiązywać i wywoływać swoich normalnych, przypisanych mu skutków prawnych. Bez znaczenia przy tym pozostaje fakt, że cmentarz stanowi własność Spółki. Jest ona bowiem nadal realizatorem zadań Miasta, zaś podstawę realizacji tych zadań stanowi właśnie ustawa o gospodarce komunalnej.

2. Stosowany na podstawie § 18 pkt 1 umowy Spółki tryb ustalania opłat związanych z realizacją zadań z zakresu cmentarnictwa nie był zgodny z obowiązującymi przepisami. Wysokość tych opłat była ustalana przez Zarząd Spółki w regulaminie cmentarza.

Prezes Spółki wyjaśnił, że taki tryb ustalania opłat wynikał z faktu, że Spółka była właścicielem terenu cmentarza. Działanie to mieściło się w ramach prowadzenia bieżących spraw Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 39-45 oraz 140-151)

NIK wskazuje na to, że stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej (która to ustawa obowiązuje również Spółkę), to organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Fakt, że Spółka jest właścicielem cmentarza nie powoduje uchylecia kompetencji cenotwórczych organów gminy w omawianym zakresie. Usługi świadczone przez spółkę pozostają usługami użyteczności publicznej realizowanymi na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej. Wykonywanie zadań komunalnych za pośrednictwem Spółki jest bowiem jedną z form prowadzenia gospodarki komunalnej, o których mowa w art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Z kolei, ustalone na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, opłaty za usługi komunalne, powinny być, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>18</sup> przekazywane na właściwy rachunek gminy, jako jej dochody własne. Ten ostatni przepis stanowi bowiem, że źródłami dochodów własnych gmin są wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów (w tym na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej i, podjęta na tej podstawie, stosowna uchwała organu stanowiącego gminy).

3. W 2014 r., Spółka pobrała czterokrotnie opłaty za „prolongatę grobu pojedynczego pogłębionego” w wysokości po 1.500,00 zł każda, a w 2015 r. pobrała jedną taką opłatę. W stosowanym przez Spółkę cenniku taki rodzaj opłat nie został uwzględniony. Ustalono natomiast opłaty za „grób ziemny pojedynczy pogłębiony” w wysokości 1.000,00 zł i „dodatkowa za każde pojedyncze miejsce w grobach przy alejkach utwardzonych” w wysokości 250 zł. Uwzględniając lokalizację<sup>19</sup> poszczególnych grobów na cmentarzu, których dotyczyły te opłaty, uzasadnione było pobranie w trzech sprawach kwoty 1.250,00 zł, a nie 1.500,00 zł (sprawy 6/2014, 39/2014, 4/2015), a w dwóch sprawach kwoty 1.000,00 zł, a nie 1.500,00 zł (sprawy 12/2014, 53/2014). Ogółem, w latach 2014-2015, Spółka pobrała w pięciu sprawach zawyżone opłaty o 1.750,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 45, 125-130, 171-172)

Według wyjaśnień Prezesa Spółki opłata była pobrana w prawidłowej wysokości oraz, że za miejsca na pochówek znajdujące się przy alejkach utwardzonych pobierana jest opłata dodatkowa w wysokości 250 zł.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198).

<sup>19</sup> Po przeprowadzonych w dniu 24 lutego 2016 r. oględzinach Starego cmentarza w obecności przedstawiciela Spółki.



(dowód: akta kontroli, str. 152)

Wyjaśnienia Prezesa Spółki nie zasługują na uwzględnienie. NIK nie kwestionuje zasadności pobrania opłaty dodatkowej za miejsca pochówku znajdujące się przy alejkach utwardzonych, tylko fakt pobrania opłaty za miejsca pochówku w wysokości 1.500 zł, której nie uwzględniono w stosowanym przez Spółkę cenniku.

(dowód: akta kontroli, str. 171-172)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny<sup>20</sup> wykazały, że na terenie czynnego cmentarza nie było domu przedpogrzebowego ani kostnicy<sup>21</sup>. Zgodnie natomiast z dyspozycją art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach, na każdym cmentarzu powinien być dom przedpogrzebowy lub kostnica.

Prezes zarządu Spółki wyjaśnił, że teren cmentarza został przekazany Spółce jako obiekt zabytkowy nie uwzględniający miejsca na tego typu budynki.

(akta kontroli str. 133-138 i 150-152)

2. NIK zwraca uwagę na pilną konieczność poprawienia stanu technicznego murowanego ogrodzenia cmentarnego, które w obecnym stanie technicznym grozi zniszczeniem lub uszkodzeniem nagrobków zlokalizowanych tuż przy tym ogrodzeniu.

(akta kontroli str. 133-138)

## 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>22</sup>, wnosi o:

- 1) uaktualnienie i dostosowanie regulaminu cmentarza do wymogów ustawy o gospodarce komunalnej a w tym, przekazanie go Prezydentowi Miasta Ostrowa Wielkopolskiego do zatwierdzenia;
- 2) podjęcie działań mających na celu dostosowanie sposobu ustalania i pobierania dochodów z usług komunalnych do wymogów wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) stosowanie na cmentarzu opłat za udostępnienie miejsca na pochówek w wysokości wynikającej z obowiązującego cennika.

## 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 Poznaniu.

<sup>20</sup> W dniu 1 lutego 2016 r. w obecności przedstawiciela Spółki i przedstawiciela Prezydenta Miasta.

<sup>21</sup> Na terenie obiektu cmentarza znajdowała się natomiast nieczynna kaplica.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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.

Poznań, dnia 21 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Mariusz Kubiak

główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński

Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*