



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.002.01.2016

P.16.087

Tekst ujednoczony

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

[lsz@nik.gov.pl](mailto:lsz@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 Szczecinie
Kontroler	Ewelina Czerepska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98852 z dnia 14.01.2016  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Usług Komunalnych <sup>1</sup> , ul. Ku Słońcu 125a, 71-080 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Sumisławski, Dyrektor Zakładu Usług Komunalnych do 28.05.2015 r., Tomasz Wawrzyńczak, Dyrektor Zakładu Usług Komunalnych od 29.06.2015 r. <sup>2</sup>  (dowód: akta kontroli str. 3-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna<sup>3</sup>

W ocenie NIK, zadania dotyczące zarządzania sześcioma cmentarzami komunalnymi położonymi w Gminie Miasto Szczecin, w latach 2014-2015, nie były realizowane przez Zakład prawidłowo.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. stosowania regulaminu cmentarzy i zasad prowadzenia robót budowlanych na cmentarzach komunalnych wprowadzonych przez Prezydenta Miasta<sup>4</sup> oraz zasad udostępniania miejsc do pochówku wprowadzonych przez Dyrektora Zakładu<sup>5</sup>, podczas gdy zgodnie z art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>6</sup>, prawo stanowienia aktów określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przysługuje organom stanowiącym gminy. Ponadto oględziny Cmentarza Centralnego przeprowadzone w trakcie kontroli NIK, wykazały niezadawalający stan porządku i czystości.

<sup>1</sup> Zwany dalej „Zakładem” lub „ZUK”.

<sup>2</sup> Zwany dalej „Dyrektorem Zakładu”.

<sup>3</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>4</sup> Zarządzenie Nr 381/04 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 10.09.2004 r. sprawie przyjęcia regulaminu cmentarzy komunalnych oraz zasad prowadzenia robót budowlanych na cmentarzach komunalnych w Szczecinie.

<sup>5</sup> Zarządzenia Dyrektora Zakładu Nr 50/2008 z dnia 10.10.2008 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w Zakładzie „Zasad udostępniania miejsca do pochówku zmarłych na terenie cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin”.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm., zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Zakład został powołany Uchwałą Rady Miejskiej w Szczecinie z dnia 15.05.1995 r.<sup>7</sup>. Zgodnie ze statutem ZUK stanowiącym załącznik do wskazanej uchwały przedmiotem działania Zakładu było m.in. administrowanie cmentarzami komunalnymi i wojennymi. Statut w zakresie administrowania cmentarzami był zmieniony uchwałą z 17.06.2002 r.<sup>8</sup>, w której wskazano, iż przedmiotem działania ZUK było m.in. administrowanie cmentarzami komunalnymi wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz nadzór nad świadczeniem usług pogrzebowych.

Uchwałą z 15.10.2010 r.<sup>9</sup> uchylono wyżej opisane zapisy statutu i wskazano, iż przedmiotem działalności samorządowego zakładu budżetowego ZUK było świadczenie usług należących do zadań własnych Gminy Miasto Szczecin<sup>10</sup> w zakresie m.in. cmentarzy komunalnych.

Uchwałą z 28.07.2015 r.<sup>11</sup> Rada Miasta Szczecin<sup>12</sup> zlikwidowała samorządowy zakład budżetowy i utworzyła z dniem 01.01.2016 r. jednostkę budżetową, której przedmiotem działania<sup>13</sup> było świadczenie usług komunalnych należących do zadań własnych Gminy m.in. w zakresie cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 7-30)

Zakład zarządzał 6 cmentarzami komunalnymi o łącznej powierzchni 206,91 ha<sup>14</sup>: Łączna liczba pochówków przeprowadzonych na cmentarzach w latach 2014 – 2015 wyniosła 8 892<sup>15</sup>. Liczba kremacji wykonanych przez Zakład – 4 192<sup>16</sup>.

Jeden z cmentarzy komunalnych - Cmentarz Centralny został wpisany do rejestru zabytków<sup>17</sup> wraz z 34 pomnikami i nagrobkami<sup>18</sup> znajdującymi się na jego terenie. Wydział Usług Cmentarnych<sup>19</sup> Zakładu wykonywał bieżącą obsługę interesantów, w tym:

- przyjmowanie opłat za miejsca na cmentarzu,
- bieżącą sprzedaż miejsc pod pochówki,
- pobieranie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych Gminy,
- pobieranie opłat za korzystanie z kaplicy, chłodni oraz innych opłat z tytułu świadczonych przez wydział usług.<sup>20</sup>

(dowód: akta kontroli str. 31-36)

<sup>7</sup> Uchwała Nr XII/18/95 Rady Miejskiej w Szczecinie z dnia 15.05.1995 r. w sprawie likwidacji Miejskiego Zakładu Usług Komunalnych i powołania samodzielnych zakładów budżetowych.

<sup>8</sup> Uchwała Rady Miasta Szczecin z dnia 17.06.2002 r. Nr LIII/1187/02 w sprawie uchwalenia statutu budżetowego „Zakładu Usług Komunalnych w Szczecinie”.

<sup>9</sup> Uchwała Rady Miasta Szczecin z dnia 25.10.2010 r. Nr LIII/1368/10 w sprawie reorganizacji zakładu budżetowego pn. Zakład Usług Komunalnych oraz zmiany i uchylenia niektórych uchwał.

<sup>10</sup> Zwana dalej „Gminą”.

<sup>11</sup> Uchwała Rady Miasta Szczecin z dnia 28.07.2015 r. Nr X/184/15 w sprawie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego pn. „Zakład Usług Komunalnych” w celu utworzenia jednostki budżetowej pn. „Zakład Usług Komunalnych”.

<sup>12</sup> Zwana dalej Radą Miasta.

<sup>13</sup> Zgodnie ze statutem Zakładu stanowiącym załącznik do uchwały Nr X/184/15.

<sup>14</sup> Cmentarzem Centralnym, Cmentarzem Zachodnim, cmentarzami w dzielnicach: Dąbie, Wilęgowo, Płonia, Zdroje.

<sup>15</sup> Z tego 4 273 w 2014 r., 4 620 – w 2015.

<sup>16</sup> Z tego 2 142 w 2014 r., 2050 – w 2015 r.

<sup>17</sup> Decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie w sprawie wpisania dobra kultury do rejestru zabytków z dnia 15.06.1985 r.

<sup>18</sup> Decyzją Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Szczecinie w sprawie wpisania do rejestru zabytków z dnia 22.10.2013 r.

<sup>19</sup> Zwanym dalej „WUC”.

<sup>20</sup> Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Zakładu wprowadzonym w życie Zarządzeniem Nr 7/2011 Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych z dnia 11.03.2011 r.

Zakres odpłatnych zadań wykonywanych przez Zakład w latach 2014 - 2015 obejmował m.in. udostępnienie miejsca do pochówku na okres 20 lat, dzierżawę miejsc na okres następnych 20 lat, udostępnienie miejsca pochówku prochów w „Ogrodzie Pamięci”, przechowywanie zwłok w Chłodni Miejskiej, wystawienie zwłok w kaplicy, korzystanie z sali do ubierania i kosmetyki ciał, uzgodnienie warunków pochówku, wytyczenie miejsca pod pochówek lub ekshumację, wykonywanie zastrzeżeń i zapisów w księgach, nadzór nad ustawieniem nagrobka, kremację, sprzedaż pocztówek, map i planów Cmentarza Centralnego.

Zadania wykonywane przez Zakład - oprócz sprzedaży pocztówek, map i planów Cmentarza Centralnego - zostały wskazane w zarządzeniach Prezydenta Miasta dotyczących ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 37-46)

Dyrektor Zakładu w sprawie odpłatnego wykonywania przez Zakład usług kremacji wyjaśnił, iż „(...) W okolicznościach (...) braku miejsc pod pochówki tradycyjne na cmentarzach komunalnych, uruchomienie krematorium stało się jedną z najpilniejszych potrzeb społecznych. Sektor prywatny nadal nie podejmował działań w tym zakresie. Analiza możliwości prowadzenia krematorium przez firmę zewnętrzną w pomieszczeniach Kaplicy na terenie Cmentarza Centralnego wskazywała wyraźnie, że lepszym rozwiązaniem będzie świadczenie wszystkich usług w jednym obiekcie przez administratora cmentarza, czyli przez Zakład Usług Komunalnych. Obecnie, mimo upływu ponad 10 lat, żadna firma prywatna nie podjęła się budowy krematorium, a najbliższy tego typu obiekt znajduje się w Gorzowie Wielkopolskim czyli ponad 100 km od Szczecina. (...) Skoro Gmina ma świadczyć usługi z zakresu zadań użyteczności publicznej, to biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, wybudowanie i prowadzenie krematorium w Szczecinie stanowiło zrealizowanie ustawowego obowiązku. W innym wypadku, członkowie społeczności lokalnej, na rzecz których Gmina ma działać, mogliby zostać pozbawieni możliwości korzystania z takiej formy pochówku albo zmuszeni byłiby do ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z transportem zwłok do innych miejscowości w celu wykonania kremacji.”

(dowód: akta kontroli str. 381-383)

**1.2** Na dokumentację cmentarną prowadzoną przez Zakład dla Cmentarza Centralnego składały się:

- księgi osób pochowanych na cmentarzu,
- alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu,
- księgi grobów.

Księgi osób pochowanych na cmentarzu były prowadzone w wersji papierowej w układzie rocznikowym. W 2014 r. dokonano w nich 3767 wpisów a w 2015 r. –

---

<sup>21</sup> Rada Miasta Uchwałą z 28.02.2000 r.<sup>21</sup> upoważniła, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia o 1966r. gospodarce komunalnej Zarząd Miasta do ustalania wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych. Prezydenta Miasta ustalił wysokość opłat za usługi cmentarne w następujących zarządzeniach: Zarządzenie Prezydenta Miasta nr 195/12 z dnia 25.04.2012 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin (Załącznik nr 4 – Wykaz pojazdów uprawnionych do bezpłatnego wjazdu na teren cmentarzy komunalnych w Szczecinie), Zarządzenie Prezydenta Miasta nr 360/12 z dnia 27.07.2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin (Załącznik nr 3 – Wysokość opłat za wjazd pojazdów mechanicznych na teren cmentarzy komunalnych w Szczecinie), Zarządzenie Prezydenta Miasta nr 227/13 z dnia 29.05.2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin (Załącznik nr 1 – Wysokość opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin, Załącznik nr 2 – Wysokość opłat za korzystanie z kaplicy, chłodni miejskiej oraz innych opłat), zwanych dalej „zarządzeniami Prezydenta Miasta Szczecin w sprawie wysokości opłat”.

3976. Księgi osób pochowanych w latach 2014 - 2015 prowadzone były również w wersji elektronicznej przy pomocy programu – Elektroniczny Kataster Grobów<sup>22</sup>.

Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu w wersji elektronicznej oraz papierowej zawierał następujące dane: nazwisko i imię osoby pochowanej na cmentarzu, miejsce pochowania, numer ewidencyjny.

Badanie przeprowadzone na próbie 60 wpisów do ksiąg osób pochowanych na Cmentarzu Centralnym w latach 2014 – 2015 wykazało, że wszystkie wpisy posiadały dane dotyczące osób/organów, które zleciły pochowanie zwłok lub szczątków oraz dane dotyczące: zakładu pogrzebowego, w przypadkach „dochowania”<sup>23</sup> – numer ewidencyjny dotyczący pierwszego pochówku na tym miejscu, w przypadku pochówku urnowego – informacja „urna”, parafka osoby dokonującej wpisu. Badane wpisy nie zawierały wszystkich danych ustalonych w przepisach § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów<sup>24</sup> (braki we wpisach zostały opisane w punkcie 5 sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

Badane księgi osób pochowanych prowadzone były według numeracji narastającej w układzie rocznikowym a wpisów dokonywano pismem ręcznym w sposób staranny, czytelny i trwały. Nazwiska i imiona osób wpisywano w pełnym brzmieniu – bez skrótów.

Przeprowadzono badanie księgi grobów prowadzonej dla kwatery 93A na Cmentarzu Centralnym na próbie 60 pochówków przeprowadzonych w latach 2014 – 2015. Badane wpisy nie zawierały wszystkich danych ustalonych w przepisach § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji grobów (braki we wpisach zostały opisane w punkcie 5 sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 67-78, 85-87)

Badanie przeprowadzone na próbie 60 dowodów księgowych wystawionych przez Zakład w związku z wykonanymi pochówkami wykazały, iż stosowane ceny opłat za usługi cmentarne były zgodne z zarządzeniami Prezydenta Miasta Szczecin w sprawie ustalenia wysokości opłat.

(dowód: akta kontroli str. 79-84)

W latach 2012 - 2014 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Szczecinie<sup>25</sup> przeprowadził 23 kontrole cmentarzy komunalnych. Wszystkie dotyczyły stanu sanitarno – porządkowego cmentarzy, w tym jedna – przeprowadzona w 2012 r. - również stanu sanitarno – technicznego domu przedpogrzebowego. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2015 r. Powiatowy Inspektor Sanitarny przeprowadził 10 kontroli, z których:

- 7 dotyczyło stanu sanitarno – porządkowego cmentarzy,
- jedna - stanu sanitarno – porządkowego, technicznego, przestrzegania ustawy o ochronie zdrowia przed następstwem używania tytoniu oraz wyrobów tytoniowych domu przedpogrzebowego na Cmentarzu Centralnym,
- jedna - kontroli kwatery na Cmentarzu Centralnym w sprawie porzuconych kości,
- jedna - kontroli warunków pracy, przestrzegania przepisów o chemikaliach w kaplicy i krematorium na Cmentarzu Centralnym.

<sup>22</sup> Elektroniczny Kataster Grobów funkcjonował od IV kwartału 2007 r., zwany dalej „EKG”.

<sup>23</sup> Tj. dokonania kolejnych pochówku w tym samym grobie.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie prowadzenia ewidencji grobów”.

<sup>25</sup> Zwany dalej Powiatowym Inspektorem Sanitarnym

W wyniku kontroli przeprowadzonej 25 sierpnia 2015 r. Powiatowy Inspektor Sanitarny stwierdził m.in. brak spisu substancji i mieszanin niebezpiecznych stwarzających zagrożenie i stosowanych do dekontaminacji pomieszczeń kaplicy, krematorium i chłodni a także na stanowisku do dezynfekcji karawanów i wydał odpowiednie zalecenia. Przeprowadzona przez Powiatowego Inspektora kontrola sprawdzająca wykazała wykonanie wszystkich zaleceń. W wyniku przeprowadzonych pozostałych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 88-92)

**1.3.** Rada Miasta uchwałą z 25.10.2010 r. określiła<sup>26</sup>, iż źródłami przychodów ZUK, jako samorządowego zakładu budżetowego, były opłaty za korzystanie z cmentarzy komunalnych Gminy a nadwyżka środków obrotowych ustalona na koniec okresu sprawozdawczego pozostawała do dyspozycji Zakładu.

Ewidencja księgową prowadzoną przez Zakład w latach 2014 – 2015 umożliwiła ustalenie wysokości przychodów osiągniętych z tytułu opłat cmentarnych. W 2014 r. przychody z tytułu opłat cmentarnych były ewidencjonowane na koncie syntetycznym 710 – usługi cmentarne, według analityki określającej rodzaj usługi, według paragrafów 0830<sup>27</sup> i 0750<sup>28</sup>. W 2015 r. przychody z tytułu opłat cmentarnych były ewidencjonowane na kontach analitycznych określających rodzaj usługi<sup>29</sup> dla konta syntetycznego 700 pn. sprzedaż produktów i koszt ich wytworzenia, według paragrafów dochodów tj. 0830 i 0750.

Pełniąca obowiązki Głównego Księgowego w sprawie różnic w numeracji i oznaczeniu kont dla przychodów i kosztów związanych z zarządzanymi cmentarzami komunalnymi wyjaśniła, iż zmiana numeracji i oznakowania kont wynikała w 2015 r. ze zmiany systemu finansowo-księgowego.

Zakład sporządzał sprawozdania z wykonania budżetu Miasta za 2014 i 2015 r. w formie liczbowo - rzeczowo – opisowej, w których wykazano dane o przychodach i kosztach ZUK związanych m.in. z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 132-179, 193-198)

W związku ze zmianą formy działania, Zakład od dnia 01.01.2016 r. był zobowiązany do przekazywania pobranych dochodów na rachunek dochodów budżetu. W Zakładzie nie wprowadzono oddzielnych uregulowań w zakresie zasad i terminów rozliczania się z Gminą z tytułu pobieranych opłat cmentarnych.

Główna Księgową Zakładu wyjaśniła, iż termin przekazywania dochodów został ustalony w rozmowie telefonicznej z pracownikiem Wydziału Księgowości Urzędu Miasta - do 5 dnia roboczego po danym miesiącu, przed terminem złożenia sprawozdania.

Zakład 5.02.2016 r. przekazał na podstawowy rachunek budżetu Gminy kwotę 907 279,02 zł, z której 644 911,61 zł stanowiły dochody pobrane z tytułu opłat cmentarnych za styczeń 2016 r. Przekazana kwota była zgodna z kwotami wskazanymi w sprawozdaniu RB-27S za styczeń 2016 r. oraz w specyfikacji do sprawozdania. Zakład rozliczył się z pobranych opłat z Gminą na podstawie sprawozdania RB-27S za styczeń 2016 r., dodatkowej informacji do tego

<sup>26</sup> Paragraf 4 pkt 3 Uchwały Nr LII/1368 Rady Miasta Szczecin z 25.10.2010 r. w sprawie reorganizacji zakładu budżetowego pn. Zakład Usług Komunalnych oraz zmiany i uchylenia niektórych uchwał.

<sup>27</sup> Wpływy z usług.

<sup>28</sup> Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze.

<sup>29</sup> Np. 700-10-01-02-01, 700-10-01-02-02.

sprawozdania oraz specyfikacji. Wszystkie wpływy uzyskane z tytułu opłat cmentarnych ZUK przekazał na właściwy rachunek budżetu Gminy.

Dochody pobrane w styczniu 2016 r.<sup>30</sup> z tytułu opłat cmentarnych były ewidencjonowane na kontach analitycznych<sup>31</sup> dla konta syntetycznego 133 pn. rachunek bankowy, według źródeł dochodów tj. m.in. dzierżawa i najem składników, wpływy za usługi kremacji, wpływy za usługi cmentarne.

(dowód: akta kontroli str. 132-133, 180-192, 200)

**1.4** Ewidencja księgową Zakładu umożliwiała wyodrębnienie kosztów i wydatków związanych z cmentarzami komunalnymi. W 2014 r. koszty związane z cmentarzami komunalnymi zostały zewidencjonowane przez Zakład na następujących kontach syntetycznych: 510 - „Usługi cmentarne”, 526 - „Grobownictwo wojenne”, 504 – „Zieleń i odpady na cmentarzach”, 516 – „Zagospodarowanie pomnika Sybiraków”, według analityki określającej rodzaj kosztów<sup>32</sup>. W 2015 r. koszty związane z cmentarzami komunalnymi zostały zewidencjonowane przez Zakład na koncie syntetycznym 500 – koszty działalności podstawowej, według analityki określającej rodzaj kosztów<sup>33</sup>. Koszty zaewidencjonowane na wskazanych kontach miały związek z realizacją powierzonego przez Gminę zadania związanego z cmentarnictwem. W styczniu 2016 r. wydatki związane z cmentarzami komunalnymi zostały zewidencjonowane przez Zakład na koncie bankowym 130<sup>34</sup>.

W 2014 r. Zakład uzyskał przychód związany z utrzymaniem i prowadzeniem cmentarzy komunalnych w wysokości 9 728 746,68 zł, w tym 7 7 587 219, 88,00 zł z tytułu wpływów ze świadczonych usług cmentarnych<sup>35</sup>. Koszty związane z utrzymaniem i prowadzeniem cmentarzy wyniosły 7 074 403,19 zł. Wynik finansowy Zakładu z działalności związanej z utrzymaniem i prowadzeniem cmentarzy wyniósł 2 654 343,49 zł. W 2015 r. przychód wyniósł 10 538 947,34 zł, w tym 7 553 524,34 zł z tytułu wpływów ze świadczonych usług cmentarnych<sup>36</sup>, koszty – 7 453 240,57 zł. Wynik finansowy Zakładu z działalności związanej z utrzymaniem i prowadzeniem cmentarzy wyniósł 3 085 706,77 zł.

(dowód: akta kontroli: str. 201-202, 205 – 225, 337-338342-348)

W latach 2014 – 2015 Zakład przeprowadził łącznie 11 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w których wartość zamówienia oszacowano powyżej kwoty 30 000 euro. Przeprowadzone postępowania dotyczyły utrzymania czystości, transportu i zagospodarowania odpadów z terenów cmentarzy komunalnych, ochrony Cmentarza Centralnego i Zachodniego oraz konserwacji, eksploatacji i utrzymania w stałej sprawności technicznej sieci wodno-melioracyjnej, deszczowej na cmentarzach komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 232-236)

**1.5** W latach 2014 – 2015 do Zakładu wpłynęły 4 skargi w zakresie cmentarzy komunalnych.

<sup>30</sup> Od 01.01.2016 r. obowiązywała polityka rachunkowości stanowiąca załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 1/2016 Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych z dnia 22.01.2016 r., stąd wystąpiły zmiany dotyczące zakładowego planu kont.

<sup>31</sup> Np. 133710350750202, 133710350750203, 133710350830204.

<sup>32</sup> Np. 510-014004721, 510-01401426.

<sup>33</sup> Np. 500-10-1001-02-4004721, 500-10-1002-02-404-4011.

<sup>34</sup> Z rozdziałem 71035, w podziale na paragrafy, miejsca powstawania kosztów i nazwy zadań budżetowych.

<sup>35</sup> Z czego m.in. 3 162 652,23 zł tytułem sprzedaży kwater grzebalnych, 2 119 976,92 tytułem usług korzystania z chłodni, kaplicy, innych usług cmentarnych, 1 270 600,98 zł tytułem wykonywania kremacji, 761 318,70 zł ze sprzedaży przepustek za wjazd na cmentarz, 263 208,28 zł ze sprzedaży nisz urnowych.

<sup>36</sup> Z czego m.in. 3 174 605,41 zł tytułem sprzedaży kwater grzebalnych, 2 171 702,27 zł tytułem usług korzystania z chłodni, kaplicy, innych usług cmentarnych, 1 214 767,81 zł tytułem wykonywania kremacji, 719 454,69 zł ze sprzedaży przepustek za wjazd na cmentarz, 212 051,86 zł ze sprzedaży nisz urnowych.

Analiza dokumentacji ww. skarg wykazała, że:

- w wyniku skargi złożonej 07.03.2015 r. na pracownika chłodni miejskiej, Zakład skierował do skarżącego zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi przywołujące przepisy regulujące sytuacje, w jakich dopuszcza się wydanie dokumentów oraz ciał znajdujących się w chłodni oraz uznał skargę za bezzasadną,
- w wyniku skargi złożonej 13.04.2015 r. dotyczącej likwidacji pomnika, Zakład skierował do skarżącego zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, w którym wskazał przepisy dotyczące likwidacji nieopłaconych grobów oraz uznał skargę za bezzasadną,
- w wyniku skargi złożonej 15.12.2015 r. na pracownika WUC, Zakład skierował do skarżącego zawiadomienie o uznaniu skargi za bezzasadną,
- w sprawie skargi złożonej 12.03.2014 r., dotyczącej okradania grobu zlokalizowanego na Cmentarzu Centralnym, Zakład poinformował skarżącą o środkach podejmowanych przez Zakład w zakresie ochrony obiektu.

Analiza dokumentacji ww. skarg wykazała, że zostały one rozpatrzone zgodnie z art. 237 § 1 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>37</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 252-270)

**1.6** Przeprowadzone w dniach 19 i 22.02.2016 r. oględziny<sup>38</sup> Cmentarza Centralnego, wykazały że:

- na terenie cmentarza znajdowały się połączone w jeden kompleks budynków: dom przedpogrzebowy, chłodnia miejska, kaplica, krematorium;
- teren cmentarza był ogrodzony, ogrodzenie cmentarza składało się z materiałów o różnej konstrukcji: metalu, żeliwa, betonu, cegieł, wysokość ogrodzenia była nie niższa niż 1,5 m;
- od strony ulic Mieszka I, Ku Słońcu i Dworcowej teren wokół ogrodzenia cmentarza był utwardzony<sup>39</sup>, od ulicy Ku Słońcu przy wejściach nr 4a i 4b znajdował się utwardzony<sup>40</sup> parking na około 200 miejsc, przy kwaterze nr 93 od ul. Ku Słońcu znajdował się parking nieutwardzony;
- na terenie cmentarza znajdowały się 3 rodzaje ciągów pieszych: utwardzone, nieutwardzone oraz żwirowe, ponadto na terenie cmentarza znajdowały się aleje o asfaltowych nawierzchniach; w toku oględzin ustalono, iż w utwardzonych ciągach pieszych oraz w alejach asfaltowych znajdowały się ubytki nawierzchni, pęknięcia oraz nierówności; Kierownik WUC poinformowała, iż „Jest to związane również z porą roku, ubytki zostaną uzupełnione w miarę możliwości finansowych”;
- we wschodniej części cmentarza znajdowały się schody, Kierownik WUC poinformowała, iż „Na cmentarzu nie ma specjalnych udogodnień – oprócz podjazdu do kapicy – dla osób niepełnosprawnych, jednak nie jest to potrzebne ze względu na fakt, iż dojście do powierzchni grzebalnych nie jest utrudnione i jest zawsze możliwe ze względu na wielość ścieżek.”;
- na ciągach pieszych leżały drobne gałęzie; Kierownik WUC poinformowała, iż „Połamane gałęzie leżą ze względu na porę roku oraz fakt, iż większość gatunków z drzewostanu cmentarza, szczególnie na jego wschodniej części należy do tych o kruchych gałęziach. Ponadto ta część cmentarza jest najstarszą jego częścią z największą liczbą starodrzewia.”;
- utwardzone ciągi piesze oraz asfaltowe aleje były uszkodzone przez korzenie drzew, Kierownik WUC poinformowała, iż „Jest to naturalny proces, który jest nieunikniony gdyż cmentarz położony jest na terenie silnie zadrzewionym. Ponadto

<sup>37</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 23.

<sup>38</sup> Przy udziale Kierownika WUC Zakładu i Inspektora Wydziału Zieleni Miejskiej Zakładu.

<sup>39</sup> chodnik z płyt oraz ścieżka rowerowa

<sup>40</sup> Kostką brukową.



jest to cmentarz – park, który został otwarty ponad 110 lat temu. Nasadzenia części wschodniej również powstały w tym okresie.”;

- cmentarz wyposażony był kontenery przeznaczone do odpadów mieszanych; na terenie cmentarza, obok ustawionych kontenerów na odpady mieszane widoczne były niezasypane doły w ziemi;
- na terenie cmentarza, obok niezapełnionych kontenerów na odpady mieszane widoczne były nieuporządkowane odpady mieszane<sup>41</sup>, ponadto występowały miejsca, gdzie pozostawały nieusunięte odpady, pomimo że nie były to miejsca przeznaczone do ich składowania;
- teren cmentarza był wyposażony w system monitoringu - 3 kamery stacjonarne oraz 3 przenośne; cmentarz korzystał z usług agencji ochrony.

(dowód: akta kontroli str. 272-295)

Przeprowadzone w dniach 25.02.2016 r. oględziny<sup>42</sup> Cmentarza Zachodniego, wykazały że:

- na terenie cmentarza brak było domu przedpogrzebowego i kostnicy;
- na ogrodzenie zagospodarowanej części cmentarza od strony ulicy Janiny Smoleńskiej ps. Jachna składały się kosze gabionowe<sup>43</sup>, pozostała część ogrodzenia stanowiły przęśła siatkowe;
- od strony ulicy Janiny Smoleńskiej ps. Jachna teren wokół ogrodzenia cmentarza był utwardzony – chodnik z kostki brukowej oraz ścieżka rowerowa a przy bramie wejściowej na cmentarz znajdował się parking z kostki brukowej z drogą dojazdową o asfaltowej nawierzchni; na terenie cmentarza znajdowały się ciągi pieszko – jezdne utwardzone kostką brukową oraz ścieżki żwirowe;
- cmentarz wyposażony był w czarne kontenery na odpady mieszane oraz punkty wyposażone w 4 rodzaje koszy z siatki stalowej ocynkowanej do selektywnej zbiórki odpadów „szkło”, „liście, kwiaty”, „folia, plastik”, „metale”;
- teren cmentarza był wyposażony w kamery oraz monitorowany przez pracowników agencji ochrony.

Ponadto w toku oględzin ustalono, iż niektóre z grobów na czynnych kwaterach cmentarza były zapadnięte a między grobami znajdowało się błoto.

(dowód: akta kontroli str. 296-305)

Budowa Cmentarza Zachodniego była przedmiotem kontroli pn. „Przygotowanie i realizacja inwestycji z zakresu infrastruktury komunalnej w Szczecinie”<sup>44</sup> przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Szczecinie w 2014 r. m.in. w Zakładzie Usług Komunalnych oraz w Urzędzie Miasta Szczecin<sup>45</sup>. W toku kontroli ustalono, iż ZUK realizował inwestycję polegającą na budowie cmentarza, pomimo że dysponował dokumentacją geologiczno-inżynierską, sporządzoną przed rozpoczęciem prac budowlanych, w której warunki geologiczno-inżynierskie uznano za mało korzystne dla tego przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 306-325)

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, iż „(...) Zapadanie się grobów na terenie Cmentarza Zachodniego jest zjawiskiem naturalnym występującym na wszystkich cmentarzach w Polsce. Naruszony grunt pod pochówek musi się zagęścić samoistnie pod wpływem zmieniających się warunków atmosferycznych. Stąd też proces zagęszczania się gruntu, a tym samym zapadania mogił nasila się w okresie dni

<sup>41</sup> M.in. znicze oraz ich części, torby plastikowe, worki plastikowe, sztuczne kwiaty, gałęzie

<sup>42</sup> Przy udziale Kierownika WUC Zakładu i Inspektora Wydziału Zieleni Miejskiej Zakładu.

<sup>43</sup> Kosz wykonany z prętów i siatki stalowej wypełniony kamieniami lub żwirem.

<sup>44</sup> Kontrola P/14/112.

<sup>45</sup> Zwany dalej: Urzędem.

*deszczowych, a więc w okresie późnej jesieni i po zimie, czyli wczesną wiosną. Inne metody zagęszczania gruntu naruszonego do wykopu mogił jest niedopuszczalny ze względów etycznych. Ponadto na Cmentarzu Zachodnim grunt jest gliniasty, który zagęszcza się znacznie dłużej niż grunt piaszczysty. Po deszczach jest to grunt rozmiękczony i plastyczny. Stąd też miejscami błoto na przejściach. Mając na uwadze pojawiające się problemy związane ze specyfiką gruntu zakład nasz podjął decyzję o oddelegowaniu dwóch pracowników do podsypywania zapadniętych mogił i przejść.(...)”.*

(dowód: akta kontroli str. 352-357)

Powiatowy Państwowy Inspektor Sanitarny, podczas kontroli przeprowadzonej 21.03.2016 r. (po zakończeniu kontroli NIK w Zakładzie), nie stwierdził zapadniętych grobów oraz błota między alejkami.

(dowód: akta kontroli str. 448-460)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Stosowanie Regulaminu cmentarzy<sup>46</sup> i zasad prowadzenia robót budowlanych na cmentarzach komunalnych w Szczecinie stanowiących załączniki do Zarządzenia Prezydenta Miasta<sup>47</sup>, podczas gdy zgodnie z art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, to organom stanowiącym gminy przysługuje prawo stanowienia aktów określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 375, 392-394, 461)

Dyrektor wyjaśnił, iż „(...) podstawą do wprowadzenia Regulaminu cmentarza (...) był art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzenie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Do chwili obecnej nie jest wypracowana jednolita linia orzecznicza dotycząca zasad regulujących działalność cmentarzy komunalnych. W niniejszej sprawie, w chwili obecnej trwa analiza prawna aktualnego orzecznictwa. Po jej zakończeniu wnioski zostaną przesłane do nadzorującego ZUK Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.”.

(dowód: akta kontroli str. 375-377)

Zdaniem NIK, przepis art. 2 ust. 1 ustawy z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>48</sup> nie mógł stanowić podstawy prawnej do stanowienia zasad korzystania z obiektów cmentarza przez Prezydenta Miasta, ponieważ przepis ten był skierowany bezpośrednio do organu wykonawczego i przyznawał mu kompetencje do zarządzania cmentarzami komunalnymi na terenie gminy, a nie do stanowienia aktów określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

2. Stosowanie przez Zakład zarządzenia Dyrektora Zakładu<sup>49</sup> wprowadzającego „Zasady udostępniania miejsca do pochówku zmarłych na terenie cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin”, pomimo iż zgodnie z art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organom stanowiącym gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy

<sup>46</sup> Zwanego dalej „Regulaminem”.

<sup>47</sup> Zarządzenie Nr 381/04 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 10.09.2004 r. sprawie przyjęcia regulaminu cmentarzy komunalnych oraz zasad prowadzenia robót budowlanych na cmentarzach komunalnych w Szczecinie.

<sup>48</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm., zwana dalej „ustawą o cmentarzach”.

<sup>49</sup> Zarządzenia Dyrektora Zakładu Nr 50/2008 z dnia 10.10.2008 r.

w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. (dowód: akta kontroli str. 361-374)

Dyrektor wyjaśnił, iż „(...) Zarządzenie Nr 50/2008 Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych stanowi akt władztwa wewnętrznego dyrektora ZUKu, i wydawane zostało na podstawie udzielonego przez Prezydenta Miasta pełnomocnictwa do zarządzania mieniem gminy w zakresie zwykłego zarządu. (...) Regulacja stanowi tylko instrukcje właściwego postępowania dla pracowników zakładu i nie ma charakteru powszechnie obowiązującego. Jest to akt wewnętrzny, który stanowi wytyczne dla pracowników, normuje kwestie organizacyjne i określa zasady odnoszące się do sfery stosunków cywilnoprawnych. W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, iż stosunki prawne pomiędzy zarządem cmentarza a osobami uprawnionymi do pochowania zwłok mają charakter umowy cywilnoprawnej o charakterze wzajemnym. Sąd Najwyższy w wyroku (...) I CSK 649/10 stwierdził: „Wykupienie miejsca pod grób jest stosunkiem cywilnoprawnym charakteryzującym się różnorodnością stron”. W tym zakresie Rada Miasta nie może wkraczać w kompetencje Prezydenta czy też jednostki wyznaczonej przez Prezydenta na zarządcę cmentarza.(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 375-377)

NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż do uchwalenia takich przepisów, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, uprawniona była jedynie Rada Miasta. Wskazane przepisy zawierały bowiem m. in.:

- adresowane do społeczności lokalnej postanowienia porządkowe m.in.: dostępności biura zarządcy cmentarza, godzin przeprowadzania ceremonii pogrzebowych i kopania lub otwierania grobów,
- adresowane do dysponentów grobów<sup>50</sup> obowiązki, m.in. utrzymania czystości i porządku, stosowania się do zaleceń i informacji zarządcy oraz zasady dotyczące sposobu postępowania z nieopłaconymi grobami i dochowania do istniejących grobów,
- adresowane do osób lub podmiotów zajmujących się organizacją pogrzebów regulacje dotyczące m.in. warunków jakie muszą zostać spełnione w celu przyjęcia zwłok do pochówku, zasady wnoszenia opłat za miejsca grzebalne.

3. Nierzetelna realizacja zadań Zakładu w zakresie gospodarki odpadami i czystości na terenie Cmentarza Centralnego.

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny na terenie Cmentarza Centralnego<sup>51</sup> w zakresie stanu czystości cmentarza i gospodarki odpadami wykazały, iż:

- obok niezapełnionych kontenerów na odpady, widoczne były nieuporządkowane odpady mieszane<sup>52</sup>,
- występowały miejsca, gdzie pozostawały nieusunięte odpady, pomimo że miejsca te nie były przeznaczone do ich składowania<sup>53</sup>,
- obok ustawionych kontenerów na odpady mieszane widoczne były niezasypane doły w ziemi,
- na poddanych oględzinom ciągach pieszych leżały połamane części gałęzi.

(dowód: akta kontroli str. 272-295)

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, iż „(...) od 01.01.2016r. nastąpiła zmiana zasad odbioru odpadów na terenie Cmentarza Centralnego. Do końca roku 2015 większość śmieci (...) gromadzona była w (...) koszach (...), które stały bezpośrednio na gruncie.(...) .

<sup>50</sup> Tj. założyciel grobu lub inna osoba uprawniona do podejmowania decyzji dotyczącej danego grobu.

<sup>51</sup> 25.02.2015 r.

<sup>52</sup> M.in. znicze oraz ich części, torby plastikowe, worki plastikowe, sztuczne kwiaty, gałęzie

<sup>53</sup> Np. na ciągach pieszych.

*W celu usprawnienia całego procesu, a także poprawienia estetyki (...) została podjęta decyzja o wymianie pojemników na pojemniki (...) z tworzywa sztucznego. (...) Stosunkowo ciepła końcówka roku sprzyjała licznym odwiedzinom opiekunów grobów na terenie cmentarza, opóźniła proces porządkowania grobów po dniu Wszystkich Świętych. (...) Proces zamiany pojemników wiązał się z usunięciem metalowych koszy, całkowitym usunięciem znajdujących się w nich śmieci oraz zasypaniem powstałych dołów. Z uwagi na różną czasochłonność tych czynności nie udało się ich precyzyjnie zgrać. (...). Niestety w wielu miejscach powstają tzw. dzikie wysypiska. Często (...) mieszkańcy dokładają nowe odpady w to miejsce, pomimo iż obok stoi pusty pojemnik (...). Aby usunąć zaległości oraz utrzymać czystość na terenie Cmentarza Centralnego przygotowywane jest zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego. (...) W sprawie zlikwidowania dołów w miejscach byłych koszy tuż. zakład dysponuje materiałem do uzupełnienia ubytków i prowadzone jest rozeznanie rynku dotyczące usługi (...) zasypania dołów.(...)”*

(dowód: akta kontroli str. 355-357)

Zdaniem NIK, Zakład zarządzając cmentarzami powinien planować procesy związane z gospodarką odpadami i czystością cmentarza w sposób pozwalający na rzetelne wywiązywanie się z zadania własnego Gminy zakresie cmentarzy komunalnych.

4. W księgach osób pochowanych na Cmentarzu Centralnym w latach 2014 - 2015 prowadzonych w wersji papierowej, na 60 skontrolowanych wpisów:

- w 47 przypadkach w kolumnie „miejsce zgonu” nie uzupełniono danych dotyczących miejsca zgonu,
- w 9 przypadkach w kolumnie „miejsce urodzenia” nie uzupełniono danych dotyczących miejsca urodzenia osoby zmarłej,
- we wszystkich wpisach nie uzupełniono danych dotyczących nazwy urzędu, który zgon zarejestrował,
- w 57 przypadkach nie uzupełniono danych dotyczących siedziby urzędu, który zgon zarejestrował,
- w 30 przypadkach nie uzupełniono ostatniego miejsca zamieszkania, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 4, 5, 13 i 14 rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji grobów.

Ponadto przy oznaczaniu miejsca zgonu nazwę miejscowości wpisywano w skrócie tj. „Sz-cin” w 54 przypadkach.

Ustalono, iż w 1 przypadku<sup>54</sup> w księdze osób pochowanych, w kolumnie „data urodzin i miejsce” wskazano datę oraz miejsce, niezgodne z aktem zgonu.

Księga grobów prowadzona dla Cmentarza Centralnego<sup>55</sup> nie zawierała w 60 przypadkach<sup>56</sup> numeru ewidencyjnego, adnotacji o wpisie nagrobków do rejestru zabytków i adnotacji o wniesionych zastrzeżeniach i opłatach<sup>57</sup>, co było niezgodne z § 4 ust. 1, 6 i 7 rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji grobów.

(dowód: akta kontroli str. 67-78)

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, iż „(...) Ewidencja osób pochowanych jest prowadzona w dwóch wersjach: wersji papierowej (...) i elektronicznej. Celem uniknięcia pomyłek inne osoby prowadzą wersję papierową i (...) elektroniczną. Wszystkie niezbędne zapisy były umieszczone w wersji elektronicznej. Nie było zapisów w wersji

<sup>54</sup> Nr ewidencyjny 1136 – rok 2015.

<sup>55</sup> Kwaterna 93 A

<sup>56</sup> Próba obejmowała 60 dokonanych wpisów.

<sup>57</sup> Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

*papierowej dotyczących miejscowości Szczecin (do czasu zakończenia kontroli wszystkie brakujące zapisy uzupełniono). Osoba prowadząca księgi osób pochowanych zastosowała skrót myślowy dotyczący miejscowości Szczecin. (...) Brak wpisu dotyczących nazwy urzędu wynika z faktu, że zgon może być zarejestrowany tylko w urzędzie Stanu Cywilnego. Brak wpisów dotyczących siedziby urzędu, który zarejestrował zgon odnosi się do zmarłych w Szczecinie. Osoba zmarła musi być wyrejestrowana w miejscowości w której nastąpił zgon czyli zmarli w Szczecinie mogą być zarejestrowani tylko w Szczecinie. Brak wpisów o miejscu zamieszkania osób zmarłych wynikał z braku możliwości pozyskania tych danych. (...) Nazwę miejscowości Szczecin uzupełniono skrótem tj. „Sz-cin” ponieważ takiego skrótu używano od wielu lat (...) ze względu na ograniczoną ilość miejsca w księgach. Od stycznia br. zgodnie z nowym rozporządzeniem można używać skrótów miejscowości. W jednym przypadku nastąpił błąd w kolumnie „ data urodzenia i miejsce”. (...) W ewidencji elektronicznej zmarły (...) był wpisany prawidłowo (...). Księga grobów kwatery nowo założonej nie posiada numeru ewidencyjnego, ponieważ jest on wpisywany dopiero przy dochowaniach i opłatach. (...).”*

(dowód: akta kontroli str. 355-358)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Zakład wykonywał zadania własne Gminy w zakresie cmentarnictwa na nieruchomościach gruntowych stanowiących cmentarze komunalne na działkach będących własnością Gminy Miasto Szczecin<sup>58</sup>.

Dyrektor Zakładu w sprawie podstawy do wykonywania zadań własnych Gminy przez ZUK na nieruchomościach gruntowych stanowiących cmentarze komunalne wyjaśnił, iż „(...)Zakład (...) w latach 2014-2015 wykonywał zadania własne Gminy w zakresie cmentarnictwa na nieruchomościach gruntowych stanowiących teren cmentarzy komunalnych na podstawie Uchwały (...) z dnia 25 października 2010 r. w sprawie reorganizacji zakładu budżetowego pn. Zakład Usług Komunalnych oraz zmiany i uchylenia niektórych uchwał oraz pełnomocnictwa udzielonego kierownikowi jednostki w zakresie czynności zwykłego zarządu mieniem miasta, związanego z działalnością jednostki.”

Dyrektor Zakładu w sprawie przyczyn nieskładania wniosków o ustanowienie trwałego zarządu na nieruchomościach stanowiących cmentarze wyjaśnił, iż „(...) Zakład zajmował się terenami, na których położone są wszystkie parki, zieleńce, skwery na terenie Gminy Miasto Szczecin, lasy komunalne zajmujące powierzchnię ok. 3000 ha, cmentarze komunalne (...) i wiele mniejszych terenów, na których świadczone są usługi komunalne. W stosunku do wszystkich tych nieruchomości ZUK wykonywał i na podstawie Uchwały Nr X/184/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 28.07.2015 r. wykonuje nadal, czynności administratora. Zakładowi (...) nie służy żadne prawo władania przedmiotowymi nieruchomościami, udzielone przez właściciela. (...) bieżące administrowanie nieruchomością to dość wąski zakres czynności w zakresie zarządzania nieruchomością, obejmujący wyłącznie czynności mieszczące się w granicach zwykłego zarządu. Sąd Najwyższy (...) w wyroku IV CK 343/05 uznał, że w świetle art. 184 i art. 185 ustawy o gospodarce nieruchomościami "istnieje podstawa do stwierdzenia, że pojęcie administrowania, jako mające charakter węższy od zarządzania, mieści się w pojęciu zarządzania.

<sup>58</sup>Na nieruchomości gruntowe Cmentarza Centralnego składały się następujące działki: 1/3, 2/2, 2/5, 3/2, 4, 3 / 4, 2/4, 3/5 (obręb 113-P), 5/1 (obręb 135), 1/6 ( obręb 136), 13/21 (obręb 2136), 11/3 (obręb 2135), 1/3 (obręb 2113), 13/5 (obręb 2136), 13 (obręb 2135), Cmentarza Zachodniego - działki nr 4/1, 4/3, 5/48, 5/49, 5/52, 5/54, 5/61, 91,99 (obręb 2126), Cmentarza w Dąbiu, tj. 2/1 (obręb 146/1-D), w Płoni, tj. 173/3 (obręb 195 D), w Zdrojach, tj. 10 (obręb 162-D), w Wielgowie, tj. 90 (obręb 9/2 D).

*W zasadzie obejmuje ono czynności faktyczne: (...) utrzymanie porządku i czystości w obrębie nieruchomości (...) Zarządca ma kompetencje do samodzielnego wykonywania w imieniu właściciela lub współwłaścicieli czynności mieszczących się w granicach zwykłego zarządu nieruchomością. Pełnomocnictwo do wykonywania takich czynności otrzymał dyrektor ZUK. (...) ZUK nie widzi ani celu, któremu miałyby służyć ustanowienia trwałego zarządu na wszystkich nieruchomościach, którymi się zajmujemy ani oszczędnego gospodarowania pieniędzem publicznym (...)* (dowód: akta kontroli str. 378-380)

Brak jednoznacznego przesądzenia o prawnej formie korzystania przez Zakład z gruntów, w oparciu o które jednostka ta świadczy usługi komunalne w zakresie cmentarzy, zdaniem NIK, powoduje potrzebę dokonania pogłębionej analizy prawnych, ekonomicznych i organizacyjnych aspektów tego zagadnienia w celu zainicjowania stosownych działań właściwych organów Gminy Miasto Szczecin. (dowód: akta kontroli str.333-334 i 395-447)

2. Zakład w latach 2014 – 2015 prowadził sprzedaż pocztówek, map i planów Cmentarza Centralnego, pomimo iż zadanie to nie zostało formalnie przekazane do realizacji tj. m.in. nie zostało ustalone w Zarządzeniach Prezydenta Miasta w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin oraz wykraczało poza zamknięty katalog zadań określony w art. 14 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych<sup>59</sup>, które mogły być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe po 1 stycznia 2010 r. oraz nie miały charakteru zadań użyteczności publicznej. Wysokość przychodów z tytułu sprzedaży albumów, pocztówek i planów wyniosła 3 808,36 zł.<sup>60</sup>

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 37-46, 203)

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, iż „(...) Prowadzenie przez ZUK sprzedaży planów, albumów i pocztówek Cmentarza Centralnego również stanowi działalność związaną z utrzymaniem cmentarzy. Nie jest to działalność zarobkowa, ponieważ cena zakupu jest równa z ceną sprzedaży. Celem tych działań jest udzielanie informacji o jednym z największych cmentarzy w Europie. Należy pamiętać o tym, że nekropolia ma blisko 170 ha i jednocześnie jest parkiem i obiektem zabytkowym, a ZUK jako administrator ma również obowiązek ochrony jego walorów. Osoby odwiedzające obiekt oczekują od administratora cmentarza informacji, a my tylko staramy się zaspokoić istniejące potrzeby społeczne.(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 382-383)

## 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>61</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania z obrotu prawnego zasad udostępniania miejsca do pochówku zmarłych na terenie cmentarzy komunalnych Gminy, wprowadzonych zarządzeniem Dyrektora Zakładu oraz uregulowania tych zasad stosownie do postanowień art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.
2. Skuteczną realizację zadań Zakładu w zakresie gospodarki odpadami i czystości na terenie Cmentarza Centralnego.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>60</sup> Z czego przychody w 2014 r. wyniosły 1 283,95 zł , w 2015 - 2 524,41 zł.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

## 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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 13 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....  
*podpis*