



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.002.02.2016  
P.16.087

# 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 98853 z dnia 14.01.2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecin <sup>1</sup> , Plac Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Krzystek, Prezydent Miasta Szczecin <sup>2</sup> .  (dowód: akta kontroli str. 3-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna<sup>3</sup>

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Urząd Miasta Szczecin zadania w zakresie prowadzenia i utrzymania cmentarzy komunalnych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Cmentarzami zarządzał Zakład Usług Komunalnych w Szczecinie<sup>4</sup>. Do Dyrektora tej jednostki, w związku z ustaleniami kontroli, zostało wystosowane osobne wystąpienie pokontrolne.

NIK pozytywnie ocenia sposób określenia przez Radę Miasta<sup>5</sup> zasad prowadzenia gospodarki finansowej Zakładu, w tym rozliczeń ZUK z tytułu opłat cmentarnych z Gminą oraz ustalenie przez Prezydenta Miasta, na podstawie upoważnienia Rady Miasta<sup>6</sup>, wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie stwierdzone zostały m.in. następujące nieprawidłowości:

- Prezydent Miasta w Regulaminie cmentarzy<sup>7</sup> ustanowił m.in. zasady skierowane do ogółu osób korzystających z urzędzeń cmentarnych, podczas gdy zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>8</sup>, jedynie organom

<sup>1</sup> Zwany dalej „Urzędem”.

<sup>2</sup> Zwany dalej „Prezydentem Miasta”.

<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> Funkcjonujący do 31.12.2015 r. jako zakład budżetowy, od 01.01.2016 r. – jednostka budżetowa, zwany dalej „Zakładem” lub „ZUK”

<sup>5</sup> Uchwała 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, Uchwała Rady Miasta Szczecin z 28.07.2015 r. Nr X/184/14 w sprawie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego pn. „Zakład Usług Komunalnych” w celu utworzenia jednostki budżetowej pn. „Zakład Usług Komunalnych”.

<sup>6</sup> Uchwała Rady Miasta Nr XXI/608/2000 z dnia 28.02.2000 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Miasta Szczecina do określania wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych

<sup>7</sup> Stanowiącym załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 381/04 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 10.09.2004 r. 2004 w sprawie przyjęcia regulaminu cmentarzy komunalnych oraz zasad prowadzenia robót budowlanych na cmentarzach komunalnych w Szczecinie.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

stanowiącym gminy przysługuje prawo stanowienia aktów określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,

- Prezydent Miasta dopuścił do wprowadzenia przez Dyrektora Zakładu, bez podstawy prawnej, zarządzenia<sup>9</sup> zawierającego przepisy dotyczące korzystania z cmentarza i jego obiektów, do przestrzegania których, zobowiązana była lokalna społeczność i podmioty gospodarcze. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wydawać mogą jedynie organy gminy.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy**

Opis stanu faktycznego

**1.1** Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu wprowadzonym Zarządzeniami Prezydenta Miasta z 01.03.2012 r.<sup>10</sup>, z 14.10.2015 r.<sup>11</sup> z 27.11.2015 r.<sup>12</sup> komórka odpowiedzialną za nadzór zadań z zakresu cmentarnictwa był Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska<sup>13</sup>.

Do zadań WGKiOŚ, zgodnie z Zarządzeniami Prezydenta z 27.06.2014 r.<sup>14</sup>, z 02.11.2015 r.<sup>15</sup> i z 4.01.2016 r.<sup>16</sup>, należał m.in. nadzór nad utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi, nadzór i współdziałanie z właściwymi służbami zajmującymi się utrzymaniem cmentarzy komunalnych, grobami, miejscami pamięci narodowej i pomnikami oraz nadzór nad działalnością Zakładu.

Zadania zostały powierzone pracownikom Wydziału zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego Urzędu. Dyrektor WGKiOŚ ustalił w drodze zarządzeń wewnętrznych Regulamin Wewnętrzny Wydziału, w którym zawarto m.in. postanowienia określające zasady funkcjonowania, strukturę wewnętrzną i obsadę Wydziału oraz zakres czynności pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 7)

**1.2** Zadania związane z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi wykonywał pracownik Wydziału zatrudniony w Referacie ds. gospodarki komunalnej. Zakres zadań obejmował m.in. nadzór i współpracę z Zakładem w zakresie utrzymania cmentarzy komunalnych, dokonywanie czynności kontrolnych w terenie dotyczących stanu utrzymania cmentarzy komunalnych, nadzór nad właściwym zagospodarowaniem terenów cmentarzy komunalnych, przygotowywanie projektów

<sup>9</sup> Zarządzenie Dyrektora Zakładu Nr 50/2008 z dnia 10.10.2008 r. wprowadzające do stosowania „Zasady udostępniania miejsca do pochówku zmarłych na terenie cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin”.

<sup>10</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin Nr 96/12 z 01.03.2012 r. Obowiązujące od 01.04.2012 r. do o 31.10.2015 r. - ze zmianami wprowadzonymi Zarządzeniami Prezydenta Miasta Szczecin z 30.07.2012 r., 26.03.2013 r., 28.10.2013 r. 5.11.2013 r., 2.06.2013 r., 24.06.2014 r., 01.08.2014 r., 20.02.2015 r., 01.04.2015 r., 06.05.2015 r., 08.06.2015 r., uchylone przez Zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin nr 378/15.

<sup>11</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin Nr 378/15 z 14.10.2015 r. Obowiązujące od 01.11.2015 r. do 31.12.2015 r., uchylone Zarządzeniem Prezydenta Miasta Szczecin nr 417/15.

<sup>12</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin Nr 417/15 z 27.11.2015 r., ze zmianami wprowadzonymi Zarządzeniem Prezydenta Miasta Szczecin z 25.01.2016 r.

<sup>13</sup> Zwany dalej „Wydziałem” lub „WGKiOŚ”.

<sup>14</sup> Zarządzenie 266/14 Prezydenta Miasta Szczecin z 27.06.2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin, zmienione Zarządzeniem nr 198/15 Prezydenta Miasta z dnia 20.05.2015 r., uchylone Zarządzeniem Prezydenta Miasta Szczecin nr 398/15.

<sup>15</sup> Zarządzenie 398/15 Prezydenta Miasta Szczecin z 02.11.2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin, uchylone Zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 2/16 z dnia 4.01.2016 r.

<sup>16</sup> Zarządzenie Nr 2/16 Prezydenta Miasta Szczecin z 4.01.2016 r w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin.

uchwał Rady Miasta Szczecin w sprawie zakładania i rozszerzania cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin<sup>17</sup>.

Pracownik WGKiOŚ nadzorujący zadania Zakładu w latach 2014 – 2015 przeprowadzał udokumentowane czynności kontrolne na terenie cmentarzy komunalnych. Czynności te polegały m.in. na ocenie stanu pomników, mogił, alejek, kwater, parkingów, cembrowin wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 8-18, 23-31)

W Wydziale na stanowisku Głównego Specjalisty ds. rachunkowości zatrudniono osobę, do której zakresu obowiązków należał m.in. udział w opracowaniu projektów planów dochodów i wydatków budżetowych w zakresie realizowanych przez Wydział zadań, sprawowanie bieżącego nadzoru nad realizacją budżetu poprzez kontrolę i analizę wydatków oraz dochodów budżetowych, sporządzanie okresowych analiz i sprawozdań z wykonania budżetu, realizacja faktur w zakresie dochodów i wydatków dotyczących działalności Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 19-22)

**1.3.** Na terenie Gminy w latach 2014 – 2015 funkcjonowało 6 cmentarzy komunalnych o łącznej powierzchni 206,91 ha.<sup>18</sup> Łączna liczba pochówków przeprowadzonych na wskazanych cmentarzach w latach 2014 – 2015 wyniosła 8 892<sup>19</sup>.

Cmentarz Centralny został wpisany do rejestru zabytków<sup>20</sup> wraz z 34 pomnikami i nagrobkami<sup>21</sup> znajdującymi się na jego terenie. Jego powierzchnia wynosiła 172,3 ha. Otwarcie cmentarza odbyło się w 1901r. Cmentarze w Zdrojach i Wielgowie, zostały założone w latach osiemdziesiątych XIX wieku, cmentarze w Dąbiu i Płoni w latach dwudziestych XX wieku. Pochówki na Cmentarzu Zachodnim odbywają się od II kwartału 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 32-34)

Dyrektor Wydziału w sprawie podstawy utworzenia cmentarzy komunalnych wyjaśnił, iż „(...) Cmentarze wyznaniowe (przyparafialne) w Dąbiu, Płoni, Zdrojach i Wielgowie oraz Cmentarz Centralny zostały skomunalizowane w latach 90-tych na podstawie decyzji Wojewody, w związku z artykułem 18 ust. 1 i art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 35-84)

Uchwała Rady Miasta z 27.09.2005 r. w sprawie sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Szczecina „Gumieńce-cmentarz-Bronowicka” na obszarze dzielnicy Zachód<sup>22</sup> przewidywała utworzenie cmentarza komunalnego. Zgodnie z uchwałą teren<sup>23</sup> został przeznaczony na inwestycję celu publicznego określoną jako cmentarz komunalny. W marcu 2013 r. Gminie Miasto

<sup>17</sup> Zwanej dalej „Gminą”.

<sup>18</sup> Cmentarz Centralny, Cmentarz Zachodni - położony jest przy ul. Bronowickiej w Szczecinie na obszarze dzielnicy Zachód, cmentarze w dzielnicach należących do Gminy Miasto Szczecin – tj. w Dąbiu, Wielgowie, Płoni oraz w Zdrojach

<sup>19</sup> Z tego 4 273 w 2014 r., 4 620 – w 2015.

<sup>20</sup> Decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie w sprawie wpisania dobra kultury do rejestru zabytków z dnia 15.06.1985 r.

<sup>21</sup> Decyzją Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Szczecinie w sprawie wpisania do rejestru zabytków z dnia 22.10.20013 r.

<sup>22</sup> Uchwała Rady Miasta Szczecin Nr XLIII/811/05 z 27.09.2005 r. w sprawie sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Szczecina „Gumieńce-cmentarz-Bronowicka” na obszarze dzielnicy Zachód.

<sup>23</sup> Oznaczony jako Z.G.3001.ZC.

Szczecin – Zakładowi Usług Komunalnych zostało udzielone pozwolenie na użytkowanie<sup>24</sup> Cmentarza Zachodniego.

(dowód: akta kontroli str. 32, 90-91)

**1.4** W latach 2010 – 2015 Zakład wykonał 7 analiz stanu miejsc grzebalnych na gminnych cmentarzach komunalnych w Szczecinie<sup>25</sup>. Według analizy przeprowadzonej na dzień 09.03.2016 r. ZUK wykazał, iż na cmentarzach w Wielgowie, Dąbiu i Zdrojach brak jest wolnych miejsc grzebalnych<sup>26</sup>, a na cmentarzu w Płoni pozostało ok. 80 miejsc. Na Cmentarzu Centralnym pozostaje 5 754 miejsc grzebalnych uzyskanych po likwidacji nieopłaconych grobów. Dostępnych było również 110 miejsc urnowych. Na Cmentarzu Zachodnim według planu pozostawało do dyspozycji 7 439 miejsc urnowych oraz 8 421 miejsc ziemnych, z czego na dzień dokonania analizy do dyspozycji pozostawało 1870 miejsc ziemnych<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 521-531)

Zastępca Prezydenta Miasta w sprawie przeprowadzania w Urzędzie analiz stopnia wykorzystania terenu cmentarzy komunalnych wyjaśnił, iż „(...) Analizy ukierunkowane były na liczbę pochówków w ciągu roku na poszczególnych cmentarzach jak również możliwości poszerzenia terenów cmentarzy, liczby miejsc do dyspozycji oraz rodzajów miejsc do pochówku. Analizy z wcześniejszych lat wskazywały na zapotrzebowanie w zakresie kwater grzebalnych lub ścian urnowych z uwagi na wzrost liczby kremacji. W związku z powyższym ZUK wnioskuje o poszerzenia terenów cmentarza Centralnego jak również budowę ścian urnowych (...).Wnioski zostały uwzględnione w zmianach budżetu a wydatki zrealizowane w ramach wydatków majątkowych.”

(dowód: akta kontroli str. 517-544)

**1.5.** W latach 2012 – 2015 nie dokonywano rozszerzenia granic cmentarzy w Zdrojach, Dąbiu, Wielgowie, Płoni oraz Cmentarza Centralnego. W dniu 11.03.2013 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego<sup>28</sup> udzielił pozwolenia na użytkowanie Cmentarza Zachodniego<sup>29</sup>. Budowa cmentarza poprzedzona została wymaganymi decyzjami m.in. opinią sanitarną Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego<sup>30</sup>, decyzją zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę<sup>31</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 86-102)

**1.6.** Zarządcą cmentarzy komunalnych był ZUK funkcjonujący, do 31.12.2015 r., w formie zakładu budżetowego. Zakład został powołany Uchwałą Rady Miejskiej w Szczecinie z 15.05.1995 r.<sup>32</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

<sup>24</sup> Decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinie z dnia 11.03.2013 r.

<sup>25</sup> Analizy przeprowadzono na dzień 21.05.2010 r., 12.12.2011 r., 11.-1.2011 r., 01.08.2012 r., 14.06.2012 r., 14.06.2013 r., 01.06.2015 r.

<sup>26</sup> Na cmentarzu w Wielgowie pozostaje około 20 miejsc do likwidacji, na cmentarzu w Dąbiu pozostały 32 miejsca urnowe.

<sup>27</sup> Tzw. „pewnych”, po zbadaniu gruntów.

<sup>28</sup> Decyzją ROP.5121.2.57.2013.PW

<sup>29</sup> Pierwsze pochówki odbyły się w maju 2013 r.

<sup>30</sup> Opinia Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego z 17.04.2008 r.,

<sup>31</sup> Decyzja nr 791/2009 Starosty Stargardzkiego z 28.08.2009 r.

<sup>32</sup> Uchwała Nr XI/18/95 Rady Miejskiej w Szczecinie z dnia 15.05.1995 r. w sprawie likwidacji Miejskiego Zakładu Usług Komunalnych i powołania samodzielnych zakładów budżetowych.

cmentarzami był zmieniony uchwałą z 17.06.2002 r.<sup>33</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>34</sup> uchylono ww. statuty i wskazano, iż przedmiotem działalności samorządowego zakładu budżetowego ZUK było świadczenie usług należących do zadań własnych Gminy Miasto Szczecin<sup>35</sup> w zakresie m.in. cmentarzy komunalnych.

Uchwałą z dnia 28.07.2015 r.<sup>36</sup> Rada Miasta Szczecin<sup>37</sup> postanowiła o likwidacji samorządowego zakładu budżetowego i utworzeniu z dniem 01.01.2016 r. jednostki budżetowej, której przedmiotem działania<sup>38</sup> było świadczenie usług komunalnych należących do zadań własnych Gminy m.in. w zakresie cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 104-128)

Zastępca Prezydenta Miasta w sprawie przyczyn likwidacji samorządowego zakładu budżetowego i utworzenia jednostki budżetowej wyjaśnił, iż „(...) Przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w jednostkę budżetową (...) wynikało z korzystniejszej dla Miasta sytuacji podatkowej (możliwości odzyskiwania podatku VAT) jak również zwiększenia nadzoru nad działalnością Zakładu (...) w zakresie zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 517-520)

1.7 Regulamin cmentarzy<sup>39</sup> komunalnych został wprowadzony Zarządzeniem Prezydenta z 10.09.2004 w sprawie przyjęcia regulaminu cmentarzy komunalnych oraz zasad prowadzenia robót budowlanych na cmentarzach komunalnych w Szczecinie<sup>40</sup>. Regulamin ten obowiązywał na wszystkich cmentarzach komunalnych.

Regulamin zawierał przepisy porządkowe obowiązujące na cmentarzach skierowane do ogółu osób korzystających z urządzeń cmentarnych, przepisy o gospodarowaniu miejscami grzebalnymi, przepisy dotyczące zasad wjazdu i poruszania się pojazdów mechanicznych na terenie cmentarza, informacje o świadczeniu usług pogrzebowych i cmentarnych. Zapisy Regulaminu były zgodne z wymogami określonymi w aktach wykonawczych do ustawy z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>41</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 104-139)

Do dnia zakończenia kontroli opracowano nowy projekt zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie przyjęcia regulaminów cmentarzy komunalnych, regulaminu Kwatery Zasłużonych, zasad prowadzenia robót budowlanych i kamieniarskich oraz świadczenia usług pogrzebowych. Projekt zarządzenia wprowadzał podział na trzy

---

<sup>33</sup> Uchwała Rady Miasta Szczecin z dnia 17.06.2002 r. Nr LIII/1187/02 w sprawie uchwalenia statutu zakładu budżetowego „Zakładu Usług Komunalnych w Szczecinie”.

<sup>34</sup> Uchwała Rady Miasta Szczecin z dnia 25.10.2010 r. Nr LII/1368/10 w sprawie reorganizacji zakładu budżetowego pn. Zakład Usług Komunalnych oraz zmiany i uchylenia niektórych uchwał.

<sup>35</sup> Zwana dalej „Gminą”.

<sup>36</sup> Uchwała Rady Miasta Szczecin z dnia 28.07.2015 r. Nr X/184/14 w sprawie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego pn. „Zakład Usług Komunalnych” w celu utworzenia jednostki budżetowej pn. „Zakład Usług Komunalnych”.

<sup>37</sup> Zwana dalej Radą Miasta.

<sup>38</sup> Zgodnie ze statutem Zakładu stanowiącym załącznik do uchwały Nr X/184/15.

<sup>39</sup> Zwany dalej „Regulaminem”.

<sup>40</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin nr 381/04 z dnia 10.09.2004 w sprawie przyjęcia regulaminu cmentarzy komunalnych oraz zasad prowadzenia robót budowlanych na cmentarzach komunalnych w Szczecinie

<sup>41</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm.

regulaminy<sup>42</sup>. Zapisy regulaminów zostały doprecyzowane oraz rozszerzone o zasady świadczenia usług pogrzebowych a w odrębnym regulaminie zostały unormowane sprawy pochówków na kwaterach zasłużonych.

(dowód: akta kontroli str. 140-155)

**1.8** Zasady dotyczące pochówku osób bezdomnych, których zgon nastąpił na terenie Gminy Miasto Szczecin zostały ustalone w Zarządzeniu Prezydenta Miasta z 2.08.2005 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie osobom zmarłym w Gminie Miasto Szczecin<sup>43</sup>. Zadanie to zostało powierzone do realizacji Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Rodzinie w Szczecinie<sup>44</sup> we współpracy z Zakładem. We wskazanym zarządzeniu określono m.in. działania podejmowane przez MOPR przed sprawieniem pogrzebu oraz koszty, które zalicza się do kosztów sprawienia pogrzebu. W latach 2014 – 2015 łączna liczba pogrzebów sprawionych przez Gminę osobom bezdomnym wyniosła 35. Łączny koszt organizacji tych pogrzebów wyniósł 57 210,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 156-161)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Prezydent Miasta Szczecina w Regulaminie cmentarzy<sup>45</sup> ustanowił m.in. zasady korzystania z obiektów cmentarzy skierowane do ogółu osób, podczas gdy zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organom stanowiącym gminy przysługuje prawo stanowienia aktów określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 130-139)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, iż „(...) Art. 2 ustawy (...) o cmentarzach i chowaniu zmarłych (...) określa, że utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. (...) Na podstawie § 1 Uchwały (...) z 28.02.2000 r. (...) Rada Miasta Szczecina upoważniła Zarząd Miasta (...) do ustalenia wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych(...) Uchwałą (...) z 29.12.1997 r. Rady Miasta (...) określone zostały zasady prowadzenia przez Prezydenta Miasta gospodarki majątkiem Gminy Szczecina w zakresie nabywania, zbywania i obciążania zabudowanych i niezabudowanych nieruchomości gruntowych (...). Uchwałą (...) z 12.12.1996 r. Zarządu Miasta (...) określone zostały zasady wydzierżawiania gruntów komunalnych na okres nie dłuższy niż 3 lata. Zarządzeniem (...) 04.03.2015 r. z Prezydenta Miasta (...) ustalił opłaty za dzierżawę i udostępnianie nieruchomości gruntowych lub ich części, stanowiących własność Gminy Miasto Szczecin. Powyższe akty określają zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym w zakresie zarządzania cmentarzami komunalnymi.(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 517-544)

Zdaniem NIK, przepis art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie upoważniał Prezydenta do stanowienia aktów określających zasady korzystania

<sup>42</sup> Oddzielnie dla Cmentarza Centralnego, Zachodniego oraz cmentarzy w Zdrojach, Dąbiu, Wielgowie i Płoni.

<sup>43</sup> Zarządzenie Nr 418/05 Prezydenta Miasta Szczecina z 2.08.2005 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie osobom zmarłym w Gminie Miasto Szczecin.

<sup>44</sup> Zwany dalej „MOPR”.

<sup>45</sup> Stanowiącym załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 381/04 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 10.09.2004 r. oraz w załączniku nr 2 do tego Zarządzenia dotyczącym zasad prowadzenia robót budowlanych na cmentarzach komunalnych.

z obiektów cmentarzy a jedynie przyznawał mu kompetencje do zarządzania cmentarzami komunalnymi na terenie gminy.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Prezydent Miasta nie przekazał w trwały zarząd Zakładowi nieruchomości stanowiących teren cmentarzy komunalnych<sup>46</sup>, na których ZUK świadczył usługi komunalne należące do zadań własnych Gminy. Zgodnie z art. 43 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>47</sup> trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Jednostka organizacyjna ma prawo korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania.

(dowód: akta kontroli str. 382-437)

Prezydent Miasta wyjaśnił, iż (...) Ustanowienie trwałego zarządu na czas oznaczony lub czas nieoznaczony następuje na wniosek zainteresowanej jednostki organizacyjnej, stosownie do przepisu art. 44 ust. 2 ustawy (...) o gospodarce nieruchomościami (...). Z uwagi na to, że nie zostały złożone przez Zakład Usług Komunalnych w Szczecinie wnioski o ustanowienie trwałego zarządu do nieruchomości, stanowiących teren cmentarzy komunalnych, organ nie wszczął postępowania w sprawie ustanowienia trwałego zarządu. Z treści ww. przepisu wprost wynika, że organ nie może wydać decyzji o oddaniu nieruchomości w trwały zarząd z urzędu, bez wniosku odpowiedniej jednostki organizacyjnej.”

(dowód: akta kontroli str. 601-602)

## **2. Ustalanie i rozliczanie z budżetem miasta opłat za groby oraz prawidłowość dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarzy komunalnych.**

Opis stanu  
faktycznego

2.1 Tryb prac nad projektem uchwały budżetowej regulowały postanowienia Uchwały Rada Miasta z 21.06.2010 r.<sup>48</sup>. Nie wprowadzono dodatkowych uregulowań wewnętrznych w zakresie planowania zadań związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi.

Do 31.12.2015 r. Zakład jako samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonywał zadania, w tym w zakresie cmentarzy. Podstawą gospodarki finansowej był roczny plan finansowy. W latach 2014 – 2015 plan przychodów i kosztów Zakładu stanowił załącznik do uchwały budżetowej na 2014 r.<sup>49</sup> i 2015 r.<sup>50</sup>.

Od 01.01.2016 r. Zakład jako samorządowa jednostka budżetowa pokrywał swoje wydatki bezpośrednio z budżetu a pobrane dochody odprowadzał na rachunek

<sup>46</sup> Tj. na 15 nieruchomościach stanowiących teren Cmentarza Centralnego: 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); na 9 nieruchomościach stanowiących teren Cmentarza Zachodniego: działki nr 4/1, 4/3, 5/48, 5/49, 5/52, 5/54, 5/61, 91,99 (obręb 2126), na 1 nieruchomości stanowiącej teren Cmentarza w Dąbiu, tj. 2/1 (obręb 146/1-D), na 1 nieruchomości stanowiącej teren Cmentarza w Płoni, tj. 173/3 (obręb 195 D), na 1 nieruchomości stanowiącej teren Cmentarza w Zdrojach, tj. 10 (obręb 162-D), na 1 nieruchomości stanowiącej teren Cmentarza w Wielgowie, tj. 90 (obręb 9/2 D).

<sup>47</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.

<sup>48</sup> Uchwała Nr XLVIII/1208/10 Rada Miasta Szczecin<sup>48</sup> z dnia 21 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określała tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, zmieniona uchwałami Nr VIII/137/11 z 23.05.2011 r., Nr XX/559/12 z 25.06.2012 r., Nr XXX/877/13 z 27.05.2013 r.

<sup>49</sup> Uchwała Rady Miasta Szczecin Nr XXXV/1065/13 z dnia 20.11.2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta na rok 2014.

<sup>50</sup> Uchwała Rady Miasta Szczecin Nr IV/13/15 z dnia 13.01.2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta na rok 2015.



dochodów budżetu Gminy. Podstawą gospodarki finansowej Zakładu był zatwierdzony plan finansowy jednostki obowiązujący na 2016 zgodnie z układem wykonawczym<sup>51</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 168-169)

Główny Specjalista ds. rachunkowości WGKiOŚ w sprawie form finansowania i planowania zadań zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych wyjaśnił, iż „(...) Środki finansowe na utrzymanie cmentarzy były ustalane corocznie w toku planowania budżetowego, opracowywania projektów budżetów, min. w oparciu o materiały planistyczne otrzymywane z ZUK, określające podział środków na poszczególne zadania, zidentyfikowane potrzeby, a także na podstawie własnej wiedzy w zakresie planowania. W toku prac planistycznych ustalano kwoty przyszłego planu wydatków, których efektem finalnym było ustalenie planu finansowo-rzeczowego obowiązującego od 01 stycznia na dany rok budżetowy.(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 170)

**2.2** Sposób prowadzenia gospodarki finansowej ZUK w latach 2014 – 2015 i jego rozliczeń z Gminą określały przepisy ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych<sup>52</sup> oraz uchwała o utworzeniu Zakładu. Źródłami przychodów ZUK były opłaty za korzystanie z cmentarzy komunalnych a nadwyżka środków obrotowych ustalona na koniec okresu sprawozdawczego pozostawała do dyspozycji ZUK, co było zgodne z art. 16 ust. 2 pkt 3 i art. 15 ust. 7 uofp.

Zakład w latach objętych kontrolą odpłatnie wykonywał zadania związane z cmentarnictwem, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych, z przychodów z tytułu świadczenia usług na rzecz Miasta finansowanych ze środków budżetowych Miasta, z przeznaczeniem na pokrycie kosztów związanych z realizacją powierzonych zadań m.in. w zakresie cmentarzy komunalnych oraz z dotacji otrzymanej przez Gminę na utrzymanie cmentarzy wojennych<sup>53</sup>.

Od 01.01.2016 r. Zakład, przekształcony w jednostkę budżetową, zgodnie z art. 11 ust. 1 uofp, swoje wydatki pokrywał bezpośrednio z budżetu a pobrane dochody odprowadzał na rachunek dochodów budżetu. W Urzędzie nie wprowadzono oddzielnych uregulowań w zakresie zasad i terminów rozliczania się Zakładu z tytułu pobieranych opłat cmentarnych.

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.

(dowód: akta kontroli str. 224-236)

Dyrektor WGKiOŚ w sprawie zasad i terminów rozliczania się Zakładu z Gminą z tytułu pobieranych opłat cmentarnych wyjaśnił, iż "Zakład (...) jako „zakład budżetowy” odprowadzał opłaty cmentarne do budżetu Miasta do 2005 r. Szczegóły wzajemnych rozliczeń pomiędzy Gminą (...) a ZUK w latach 1999-2005 były ujmowane w zawieranych porozumieniach w sprawie realizacji przez Zakład dochodów na rzecz budżetu Miasta (...). W okresie od 01.04.2005 r. do 31.12.2015 r. pobierane opłaty stanowiły przychód ZUK z przeznaczeniem na działalność bieżącą w szczególności na utrzymanie cmentarzy. Zgodnie z § 1 pkt. 1 Uchwały Nr

<sup>51</sup> Zgodnie z Uchwałą Rady Miasta Szczecin Nr XIV/328/15 z dnia 15.12.2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta na 2016 r.

<sup>52</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>53</sup> Realizowanych na podstawie następujących porozumień w sprawie realizacji usług na rzecz Miasta finansowanych ze środków budżetowych Miasta: porozumienia Nr WGKiOŚ 10/2015 Nr CR UM 2015/0000222 z dnia 02.01.2015 r., Nr WGKiOŚ 81/2015 CR UM 2015/0001101 z 23.03.2015 r., Nr WGKiOŚ 116/2014 CR UM 2014/0000904 z 07.03.2014 r., Nr WGKiOŚ 18/2014 CR UM 2014/0000217 z 02.01.2014 r.

XXXV/667/05 Rady Miasta z dnia 23.03.2005 (...), źródłami przychodów ZUK są „opłaty za korzystanie z cmentarzy komunalnych Gminy(...)”. W okresie od 01.04.2005 r. do 31.12.2015 r. nie odnotowywano dochodów Miasta z tytułu opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych (...). Obecnie – od 2016 r. – ZUK jest jednostką budżetową podległą Miastu, zgodnie z Ustawą o finansach publicznych z dnia 27.08.2009 r. stosuje zasady gospodarki finansowej określone w niniejszej (...) Według naszej wiedzy nie ma określonych u nas ani w polityce rachunkowości terminów zwrotu środków i żaden przepis nie narzuca terminu ich zwrotu”.

(dowód: akta kontroli str. 237-268)

**2.3** Rada Miasta Uchwałą z 28.02.2000 r.<sup>54</sup> upoważniła, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia o 1966r. gospodarce komunalnej<sup>55</sup>, Zarząd Miasta do ustalania wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych. Wysokość opłat za świadczenie usług cmentarnych wykonywanych na cmentarzach komunalnych przez Zakład w kontrolowanym okresie została ustalona przez Prezydenta Miasta w zarządzeniach wydanych w latach 2012 i 2013 tj.:

- Zarządzeniu Prezydenta Miasta nr 195/12 z 25.04.2012 r.<sup>56</sup>,
- Zarządzeniu Prezydenta Miasta nr 360/12 z dnia 27.07.2012 r.<sup>57</sup>
- Zarządzeniu Prezydenta Miasta nr 227/13 z dnia 29.05.2013 r.<sup>58</sup>.

Zakres usług cmentarnych wskazanych w tych zarządzeniach obejmował m.in. udostępnienie miejsca do pochówku zwłok na okres 20 lat, dzierżawę miejsca po 20 latach, udostępnienie miejsca pochówku prochów w „Ogrodzie Pamięci”, przechowywanie zwłok w Chłodni Miejskiej, wystawienie zwłok w kaplicy, kremację.

Prezydenta Miasta ustalił m.in. następujące stawki za usługi cmentarne:

- opłatę za udostępnienie miejsca do pochówku zwłok na okres 20 lat w grobie ziemnym pojedynczym w wysokości 600 zł na Cmentarzu Zachodnim i 850 zł na pozostałych cmentarzach,
- opłatę za dzierżawę miejsca po 20 latach na okres następujących 20 lat w grobie ziemnym pojedynczym w wysokości 338 zł na wszystkich cmentarzach,
- opłatę za udostępnienie miejsca do pochówku prochów w „Ogrodzie Pamięci” w wysokości 156 zł,
- opłatę za przechowywanie zwłok w Chłodni Miejskiej w wysokości 46 zł za zwłoki normalne do 10 dni za dobę,
- opłatę za wystawienie zwłok w kaplicy na godzinę w nawie głównej w wysokości 364 zł,
- opłatę za kremację w wysokości 650 zł za kremację osoby dorosłej.

W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono w udokumentowanej formie, odrębnych procedur w zakresie sposobu ustalania wysokości stawek opłat za świadczenie usług cmentarnych.

(dowód: akta kontroli str. 269-280)

<sup>54</sup> Uchwała Rady Miasta Nr XXI/608/2000 z dnia 28.02.2000 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Miasta Szczecina do określania wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych

<sup>55</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 ze zm.

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> 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,

<sup>58</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta nr 227/13 z dnia 29.05.2013 r.<sup>58</sup> 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 oraz Załącznik nr 2 – Wysokość opłat za korzystanie z kapicy, chłodni miejskiej oraz innych opłat.

Prezydent Miasta w sprawie odpłatnego wykonywania przez Zakład usług kremacji wyjaśnił, iż „(...) W ramach prowadzonej działalności wynikającej z art. 14 ustawy o finansach publicznych Zakład (...) realizuje zadania statutowe w zakresie cmentarzy. Zarządzeniem Prezydenta Miasta w sprawie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych ustalona została (...) opłata za (...) za kremację. Opłata ta ma charakter stały i związana jest z udostępnianiem składników majątkowych będących elementem zarządzania cmentarzami. Sposób pochówku określany jest przez rodzinę w ramach usług świadczonych przez podmioty wykonujące usługi pogrzebowe o charakterze komercyjnym.(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 603-604)

Zastępca Prezydenta Miasta w sprawie sposobu ustalania stawek wyjaśnił, iż „(...) ustalanie stawek przyjętych opłat poprzedzane było kalkulacjami i analizami prowadzonymi przez pracowników Zakładu (...), które miały charakter roboczy. Przedstawiane propozycje zmian cen stanowiły materiał wyjściowy do określenia ostatecznej wersji projektu zarządzenia, uwzględniającej obok czynników ekonomicznych również czynniki społeczne (świadczenie usług użyteczności publicznej na rzecz społeczności). (...) Podstawę ustalania wysokości stawek za świadczenie usług cmentarnych stanowią bieżące koszty związane z prawidłowym funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych. Znaczącym wyznacznikiem jest wzrost cen za media (energia, woda, gaz) oraz wywóz odpadów komunalnych. Ponadto zmiany cen uwzględniają wskaźniki makroekonomiczne jak poziom inflacji.”

(dowód: akta kontroli str. 557-592)

**2.4** Środki przekazywane Zakładowi, w tym na zarządzanie cmentarzami komunalnymi, były ustalane corocznie w toku opracowywania projektów budżetów<sup>59</sup>.

W rocznym planie finansowym na 2014 i 2015 rok brano pod uwagę wydatki majątkowe na budowę Cmentarza Zachodniego<sup>60</sup>, budowę systemu rekuperacji spalin kaplicy głównej Cmentarza Centralnego<sup>61</sup> oraz wydatki związane z utrzymaniem cmentarzy<sup>62</sup> i usługami cmentarnymi<sup>63</sup> oraz na cmentarnictwo wojenne<sup>64</sup>. W budżecie Miasta na 2016 r. zaplanowano wydatki z tytułu usług cmentarnych<sup>65</sup> i z tytułu utrzymania cmentarzy<sup>66</sup>.

W rocznym planie finansowym Zakładu na 2014 i 2015 rok nie wyodrębniono kosztów związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa na cmentarzach komunalnych. W 2014 r. i 2015 r. poniesiono koszty związane z monitoringiem Cmentarza Centralnego i Zachodniego<sup>67</sup>, remontem alejek na Cmentarzu Centralnym i cmentarzu w Zdrojach<sup>68</sup>. Ponadto w 2014 r. poniesiono wydatki na naprawę bramek na Cmentarzu Centralnym<sup>69</sup>, w 2015 r. na naprawę uszkodzonego ogrodzenia<sup>70</sup> oraz wykonanie dokumentacji na remont ogrodzenia Cmentarza Centralnego<sup>71</sup>.

<sup>59</sup> W oparciu o Uchwałę Nr XLVIII/1208/10 Rady Miasta Szczecina z dnia 21.06.2010 r. (ze zmianami) w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, „Zasady opracowania materiałów o zidentyfikowanych potrzebach budżetowych na tle możliwości finansowych Miasta Szczecin”, wzory arkuszy w systemie MS Dynamics AX, pisma Skarbnika Miasta ws. planowania, pisma Wydziału ws. planowania kierowane do podległych jednostek.

<sup>60</sup> W 2014 r w wysokości 1 734 207,00 zł.

<sup>61</sup> W 2014 r. w wysokości 546 875,00 zł.

<sup>62</sup> W 2014 w wysokości 1 809 506,00 zł, w 2015 - 1 802 956,00 zł.

<sup>63</sup> W 2014 w wysokości 3 068 248,00 zł, w 2015 - 2 284 683,00 zł.

<sup>64</sup> W wysokości 64 815,00 zł w każdym roku.

<sup>65</sup> W wysokości 2 378 871,00 zł.

<sup>66</sup> W wysokości 2 292 635,00 zł.

<sup>67</sup> W wysokości 641 010,16 zł na monitoring cmentarzy, lasów, kąpielisk, biura dyrekcji w 2014 r. i 655 474,12 zł w 2015 r.

<sup>68</sup> W wysokości 259 000,44 zł w 2014 r. i 83 577,23 zł w 2015 r.

<sup>69</sup> W wysokości 1 500,00 zł.

(dowód: akta kontroli: 168-169, 281 - 282)

Zastępca Prezydenta w sprawie analiz opłacalności przyjętego sposobu prowadzenia spraw cmentarzy wyjaśnił, iż (...) „W ramach nadzoru właścicielskiego sporządzane były sprawozdania z działalności Zakładu Usług Komunalnych, w tym (...) wyniku na sprzedaży wg rodzajów działalności. W sprawozdaniach wykazano dodatni wynik na działalności nr 6 - Wydział Usług Cmentarnych, utrzymanie cmentarzy, sprzedaż albumów, działalność z przychodów własnych odpowiednio za rok 2013 w wysokości 3,8 mln zł oraz za rok 2014 w wysokości 3,0 mln zł.”

(dowód: akta kontroli: 557-492)

**2.6** Wydział dysponował sprawozdaniami z wykonania budżetu miasta za 2014 i 2015 r. złożonymi przez ZUK odpowiednio 16.03.2015 r.<sup>72</sup> i 08.03.2016 r.<sup>73</sup>, w których wykazano dane o przychodach i kosztach ZUK związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych. Ponadto w zakresie dochodów przekazywanych przez ZUK od 01.01.2016 r. Urząd dysponował sprawozdaniem RB-27S (z wykonania dochodów budżetowych) złożonym za styczeń 2016 r. w dniu 10.02.2016 r. oraz dodatkową informacją do wskazanego sprawozdania.

(dowód: akta kontroli: 283)

**2.7** W latach 2014 – 2015 Urząd poniósł wydatki związane z Cmentarzem Zachodnim, które wyniosły łącznie 3 355 904,00 zł, z tego 3 300 000,00 zł zostało wydatkowanych na podstawie Ugody zawartej 26.03.2015 oraz Postanowienia Sądu Okręgowego w Szczecinie Wydział VIII Gospodarczy w sprawie zapłaty roszczeń<sup>74</sup> dotyczących budowy Cmentarza Zachodniego. Pozostałe wydatki w wysokości 55 904,00 zł zostały poniesione z tytułu zastępstwa procesowego oraz mediatora.

Ewidencję księgową nakładów inwestycyjnych związanych z Cmentarzem Zachodnim prowadzono w Urzędzie na koncie 080-Środki trwałe w budowie. Według stanu na koniec 2014 r. na koncie tym ujęte zostały nakłady w wysokości 35 181 117,71 zł, na koniec 2015 r. – 38 537 021, 71 zł.

(dowód: akta kontroli: 286-287, 311-318, 322-326)

W okresie objętym kontrolą Urząd wydatkował łącznie 39 000,00 zł<sup>75</sup> na wykonanie prac konserwatorskich nagrobków. Wydatki dokonane zostały w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady zachowania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

(dowód: akta kontroli: 286-291)

---

<sup>70</sup> W wysokości 4 500,00 zł.

<sup>71</sup> W wysokości 19 372,50 zł.

<sup>72</sup> Tj. Plan finansowy w układzie paragrafowym z wykonania, zadaniowy plan finansowy z wykonania, część opisową do planu finansowego z realizacji przychodów i kosztów wraz z informacją o stanie należności i zobowiązań, zatrudnienie i wynagrodzenie, plan finansowo-rzeczowy wraz z układem zadaniowym z objaśnieniem odchyień.

<sup>73</sup> Plan finansowy w układzie paragrafowym z wykonania, zadaniowy plan finansowy z wykonania, część opisową do planu finansowego z realizacji przychodów i kosztów wraz z informacją o stanie należności i zobowiązań, zatrudnienie i wynagrodzenie, plan finansowo-rzeczowy wraz z układem zadaniowym z objaśnieniem odchyień.

<sup>74</sup> Pozew został wniesiony przez konsorcjum realizujące wspólnie umowę o udzielenie zamówienia publicznego na budowę Cmentarza Zachodniego. Powodowie domagali się zasądzenia kwoty 5 175 417,17 zł. W toku postępowania strony zawarły ugodę, w której pozwana zobowiązała się do zapłaty 3 300 000,00 zł. Sąd Okręgowy postanowieniem z dnia 10.04.2015 r. nadał klauzulę wykonalności ugodzie.

<sup>75</sup> Wydatki poniesione w 2014 w wysokości 18 000,00 zł na podstawie Umów WGKiOŚ 163/2014 CRU 14/0001431 i WGKiOŚ 239/14 CRU 14/0002705 na wykonanie prac konserwatorskich, w 2015 r. w wysokości 21 000,00 zł na podstawie Umowy WGKiOŚ 83/2015 CRU 14/0001142 na wykonanie prac konserwatorskich.

Zakład do 31.12.2015 r. miał zapewnione środki finansowe na realizację zadań m.in. na podstawie porozumień zawieranych w sprawie realizacji usług na rzecz Miasta finansowanych ze środków budżetowych Miasta.

W latach 2014 – 2015 Gmina zawarła z ZUK 2 porozumienia dotyczące zadań z zakresu sprawowania opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi<sup>76</sup>, na podstawie których przekazała Zakładowi łączną kwotę 140 000,00 zł.<sup>77</sup>, 2 porozumienia dotyczące zadań przewidzianych do realizacji m.in. na cmentarzach komunalnych (w zakresie gospodarki odpadami oraz zieleni)<sup>78</sup>, na podstawie których przekazała łączną kwotę 5 122 789,84 zł oraz porozumienie na zagospodarowanie starych cmentarzy – 15 012,00 zł<sup>79</sup>. W porozumieniach ustalono, że płatności dla ZUK będą dokonywane na podstawie przedstawionych faktur, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości formalno-merytorycznych w zakresie realizacji wskazanych zadań zastrzeżono przesunięcia terminu płatności<sup>80</sup>.

(dowód: akta kontroli: 171-196, 286-287)

Płatności na rzecz ZUK dokonywane były po weryfikacji dokumentacji przedłożonej przez ZUK<sup>81</sup> tj. faktur, umów, dowodów odbioru usług<sup>82</sup>. Dokumentacja była weryfikowana przez pracownika WGKiOŚ pod względem merytorycznym, zatwierdzana do wypłaty przez Dyrektora Wydziału, po czym następowało potwierdzenie formalno – rachunkowe dokumentacji przez służby księgowo i zatwierdzenie do wypłaty przez Skarbnika Miasta lub jego zastępcę.

(dowód: akta kontroli: 606-694)

**2.8 Zasady postępowania z nieopłaconymi grobami zostały ustalone w Regulaminie cmentarzy, uszczegółowione w Zarządzeniu Dyrektora Zakładu nr 50/2008<sup>83</sup>.**

(dowód: akta kontroli: 365, 372-381)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Do dnia kontroli NIK<sup>84</sup> w księgach rachunkowych Urzędu za 2015 r. (konto 080-Środki trwałe w budowie) nie ujęto kosztów nakładów inwestycyjnych związanych z budową Cmentarza Zachodniego w łącznej kwocie 3 300 000,00 zł. Koszty te wynikały z zapłaty roszczeń na rzecz konsorcjum realizującego wspólnie umowę o udzielenie zamówienia publicznego na budowę Cmentarza Zachodniego<sup>85</sup>. Postępowaniem tym naruszone zostały przepisy art. 24 ust. 1 i 2 ustawy

<sup>76</sup> Porozumienia Nr WGKiOŚ 81/2015 z dnia 23.03.2015 r. oraz Porozumienie Nr WGKiOŚ 116/2014 z dnia 07.03.2014 r.

<sup>77</sup> Dotacje przyznane Gminie przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki na cmentarze wojenne.

<sup>78</sup> Porozumienia Nr WGKiOŚ 10/2015 z dnia 02.01.2015 r., Nr WGKiOŚ 18/2014 z 02.01.2014 r.

<sup>79</sup> Wydatki poniesiono w 2015 r. na podstawie Porozumienia WGKiOŚ 19/2015 CRU 15/0000377 w sprawie realizacji wydatków majątkowych finansowanych ze środków budżetowych Miasta.

<sup>80</sup> Ponadto określono dokumenty, na podstawie, których przeprowadzono weryfikację tj. protokoły odbioru robót, kopie faktur wystawionych przez wykonawców i wskazano obowiązek dołączenia do faktur zestawienia wartości wykonanych usług dla poszczególnych zadań zgodnie z klasyfikacją budżetową. Ponadto określono, iż wartość przedstawionych faktur nie może przekroczyć harmonogramu wydatków w układzie miesięcznym narastająco ustalonego z WGKiOŚ.

<sup>81</sup> Badanie przeprowadzono na losowo wybranym komplecie dokumentacji przekazanej przez ZUK do Wydziału: dotyczącej utrzymania i konserwacji zieleni.

<sup>82</sup> Kwity wagowe, odbiory ważenia.

<sup>83</sup> Zarządzenie z dnia 10.10.2008 r. Nr 50/2008 Dyrektora Zakładu w sprawie wprowadzenia do stosowania w Zakładzie „Zasad udostępniania miejsc do pochówku zmarłych na terenie cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin”.

<sup>84</sup> Do dnia 03.03.2016 r.

<sup>85</sup> Zapłata roszczenia nastąpiła w dniu 29.05.2015 r. i 07.05.2015 r., na podstawie ugody zawartej przed Mediatorem w dniu 26.03.2015 oraz Postanowienia Sądu Okręgowego w Szczecinie Wydział VIII Gospodarczy sygn. akt VIII GC 232/13.

z 20.09.1994 r. o rachunkowości<sup>86</sup>, stanowiące, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, a uznaje się je za rzetelne jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

(dowód: akta kontroli: 321-325, 304-316)

Kierownik Referatu Księgowości Głównej w sprawie niezaksięgowania kosztów nakładów inwestycyjnych wyjaśnił, iż „Nie zaksięgowano wskazanej ugody z tytułu przeoczenia – nastąpił błąd pracownika. Błąd został skorygowany na dzień 31.12.2015 r. ze względu na niezamknięcie ksiąg rachunkowych.”

(dowód: akta kontroli: 303)

Kwota 3 300 000,00 zł została zaksięgowana na koncie 080-Środki trwałe w budowie w dniu 03.03.2016 r. pod datą 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli: 311-316)

2. Dopuszczenie przez Prezydenta do wprowadzenia w 2008 r. przez Dyrektora Zakładu bez podstawy prawnej, zarządzenia<sup>87</sup> zawierającego przepisy dotyczące korzystania z cmentarza i jego obiektów, do przestrzegania których, zobowiązana była lokalna społeczność i podmioty gospodarcze. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wydawać mogą jedynie organy gminy.

(dowód: akta kontroli: 372-381)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, iż „(...) Zarządzenie (...) stanowi formę wykonania Zarządzenia Prezydenta Miasta Nr 381/04. § 3 zarządzenia (...) zobowiązywał Dyrektora do jego wykonania, przy czym sposób jego wdrożenia pozostawiono Dyrektorów Zakładu (...). Wprowadzenie (...) zarządzenie nie narusza kompetencji organów gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego”.

(dowód: akta kontroli: 594-597)

Zdaniem NIK, 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>88</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.

---

<sup>86</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

<sup>87</sup> Zarządzenie Dyrektora Zakładu Nr 50/2008 z dnia 10.10.2008 r. wprowadzające do stosowania „Zasady udostępniania miejsca do pochówku zmarłych na terenie cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin”.

<sup>88</sup> Tj. założyciel grobu lub inna osoba uprawniona do podejmowania decyzji dotyczącej danego grobu.

### **3. Wykonywanie nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.**

Opis stanu faktycznego

**3.1.** W Urzędzie nie zostały opracowane i wdrożone pisemne procedury dotyczące zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem, utrzymywaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli: 438)

Zastępca Dyrektora Wydziału w sprawie praktyk dotyczących sposobu realizacji tych zadań związanych wyjaśniła: „(...) Praktyka w realizacji zadań (...) sprowadza się do bieżącego przesyłania pism w konkretnych przypadkach i sprawach. Wpływające (...) pisma są przesyłane każdorazowo do ZUK (...) w celu zajęcia przez administratora cmentarzy stanowiska (...). Udzielenie odpowiedzi zawsze poprzedza weryfikacja rekomendacji/stanowiska ZUK. Niejednokrotnie sprawy (...) są bezpośrednio kierowane do ZUK w celu ich realizacji z obowiązkiem poinformowania Wydziału o terminie i sposobie realizacji wniosku/sprawy(...)”.

(Dowód: akta kontroli str. 439-440)

**3.2** Wydział Kontroli i Audytu w latach 2014 i 2015 nie przeprowadzał kontroli i audytów zagadnień związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, iż „(...) w ramach funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miasto Szczecin (...) dokonywano kontroli realizowanych zadań, w tym w zakresie zarządzania cmentarzami poprzez: -zapewnienie dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, - zapewnienie skuteczności, efektywności i terminowej realizacji zadań, porównywanie stanu realizacji zadań z przyjętymi planami i założeniami. W ramach budżetu miasta określone są cele (...) wraz ze wskazaniem mierników określających stopień realizacji celów, ich planowanych wartości. Monitoring realizacji celów (...) pozwala (...) na ocenę i reakcję na ryzyka jak również zidentyfikować zagrożenia prawidłowej realizacji zadań (...) W odniesieniu do dokonywanych operacji finansowych następuje rzetelne i pełne dokumentowanie zdarzeń finansowych i gospodarczych, zatwierdzanie operacji (...), weryfikacja operacji finansowych przed ich realizacją. (...)”

(Dowód: akta kontroli str. 441-443, 557-559 )

**3.3** Zagadnienia związane z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy były przedmiotem posiedzeń 5 Komisji Rady Miasta<sup>89</sup> w latach 2014 – 2015. Cztery posiedzenia Komisji w 2014 r. dotyczyły uregulowania handlu w okolicy II i III bramy Cmentarza Centralnego oraz zorganizowania handlu w okolicach tego cmentarza w okresie Święta Zmarłych. Posiedzenie Komisji w 2015 r. dotyczyło rozszerzenia cmentarza w Wielgowie.

(Dowód: akta kontroli str. 462-481)

Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego w dniach 29-30.06.2015 r. przeprowadziła kontrolę w zakresie zachowania trwałości projektu pn. „Remont Bramy Głównej Cmentarza Centralnego w Szczecinie” i wezwała Urząd do usunięcia wad i usterek stwierdzonych w okresie gwarancyjnym. Dyrektor Zakładu w odpowiedzi wskazał, iż

<sup>89</sup> Zwanej dalej „Komisją”.

w związku z wytoczonym powództwem o zapłatę wobec Gwaranta, wstrzymuje się z usunięciem wad do zakończenia sporu oraz poinformował, iż wykona prace w możliwie najwcześniejszym terminie.

(Dowód: akta kontroli str. 444-460)

Budowa Cmentarza Zachodniego była przedmiotem kontroli pn. „Przygotowanie i realizacja inwestycji z zakresu infrastruktury komunalnej w Szczecinie”<sup>90</sup> przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Szczecinie w 2014 r. m.in. w Zakładzie i w Urzędzie. W wystąpieniu pokontrolnym NIK wskazała, iż Cmentarz Zachodni został zlokalizowany na terenie, na którym występują niekorzystne warunki geologiczne.

(Dowód: akta kontroli str. 482-494)

Dyrektor Wydziału w sprawie zapoznawania się przez pracownika nadzorującego zadania Zakładu z wynikami kontroli przeprowadzanymi przez Powiatowego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że „(...) Wydział (...) nie był informowany o kontrolach cmentarzy przeprowadzanych przez służby sanitarne, nie był obecny przy kontrolach, również o wynikach kontroli nie był informowany”.

(dowód: akta kontroli str. 8-18, 23-31)

**3.4** Do Prezydenta Miasta w latach 2014 - 2015 nie wpłynęły skargi dotyczące gminnych cmentarzy komunalnych.

(Dowód: akta kontroli str. 495-500)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Prowadzony przez Miasto nadzór nad Zakładem, zdaniem NIK, nie spowodował złożenia przez ZUK wniosków o ustanowienie trwałego zarządu na nieruchomościach stanowiących teren cmentarzy komunalnych, na których świadczone usługi komunalne należące do zadań własnych Gminy. Ponadto dopuszczono do wprowadzenia przez Dyrektora ZUK w 2008 r. oraz funkcjonowania od tego czasu, bez podstawy prawnej, zarządzenia w sprawie zasad udostępniania miejsca do pochówku zmarłych na terenie cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 382-437, 372-381)

## 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>91</sup>, wnosi o:

- podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego, wprowadzonych zarządzeniem Dyrektora Zakładu, „Zasad udostępniania miejsca do pochówku zmarłych na terenie cmentarzy komunalnych Gminy Miasto Szczecin” oraz Regulaminu cmentarzy wprowadzonych zarządzeniem Prezydenta Miasta oraz podjęcie działań zmierzających do uregulowania zasad i trybu korzystania z tych obiektów użyteczności publicznej stosownie do postanowień art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>90</sup> Kontrola P/14/112.

<sup>91</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 wykorzystania uwag i wykonania wniosku 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

Kontroler  
Ewelina Czerepska  
starszy inspektor  
kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*