

BAK.1711.20.2021.K

Kołobrzeg, 09 listopada 2021 r.

PRZYZYDANT MIASTA
KOŁOBRZEG

Anna Mieczkowska

ZASTĘPCA PREZYDENTA
ds. gospodarczych
Ewa Petechata

SPRAWOZDANIE z pozaplanowej kontroli przeprowadzonej w Miejskim Zakładzie Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska Spółka z o.o.

Jednostka kontrolowana: Miejski Zakład Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. 6 Dywizji Piechoty 60, 78-100 Kołobrzeg (w skrócie Spółka).

Temat kontroli: Ocena realizacji przez Spółkę zadań związanych z pobieraniem opłat za korzystanie z cmentarza.

Kontrolę przeprowadził: Sławomir Dassow – Kierownik Biura Audytu i Kontroli, na podstawie upoważnienia Nr BPM.0052.153.2021.VI z dnia 04 października 2021 r. wydanego przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg.

Termin przeprowadzania czynności kontrolnych. Czynności kontrole przeprowadzono dniach 5-18 października br. Ogółem czynności trwały 10 dni roboczych.

Okres objęty kontrolą: Czynnościami sprawdzającymi objęto w szczególności dokumentację z okresu: 1 kwiecień – 30 wrzesień 2021 r., niemniej w zakresie opłat za zachowanie grobu lub miejsca grzebalnego analizie poddawano również dokumentacje z lat wcześniejszych.

Kontrolę przeprowadzono w trybie i na zasadach określonych Załączniku Nr 1 do Zarządzenia Wewnętrznego Nr 40/20 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 28 kwietnia 2020 roku w sprawie Regulaminu przeprowadzania kontroli w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Prezydenta Miasta, w Urzędzie Miasta Kołobrzeg oraz w spółkach kapitałowych, w których Gmina Miasto Kołobrzeg posiada udziały lub akcje.

I. USTALENIA OGÓLNOORGANIZACYJNE.

1. Miejski Zakład Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska jest Spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, której jedynym wspólnikiem jest Gmina Miasto Kołobrzeg.
2. Aktualnie funkcję Prezesa Spółki pełni pan Jacek Kurzaj, powołany na to stanowisko z dniem 1 sierpnia 2020 r¹.
3. Uchwałą Nr XXXII/448/21 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 27 stycznia 2021 r. powierzono do wykonywania Spółce zadania własne Gminy Miasto Kołobrzeg w zakresie utrzymania cmentarza komunalnego. Zgodnie z uchwałą szczegóły dotyczące realizacji tego zadania określone miały zostać w umowie wykonawczej, co zostało zrealizowane

¹ Uchwała Nr 18/2020 Rady Nadzorczej Miejskiego Zakładu Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska z dnia 30 lipca 2020 r.

umową Nr 24/WŚiO/2021 zawartą w dniu 21 kwietnia 2021 r. pomiędzy Gminą Miasto Kołobrzeg, a Spółką. Przedmiotem umowy jest „wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem, to jest administrowaniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego przy ul. Świętego Wojciecha 1 w Kołobrzegu”. Umowa obowiązuje od 1 kwietnia 2021 r. do 31 marca 2031 r. W przedmiocie związanym z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi umowa zawiera następujące regulacje:

- 3.1. Spółka prowadzić ma dokumentację cmentarza w zakresie wymaganym stosownymi przepisami, tj. prowadzenie ksiąg osób pochowanych na cmentarzu, księgi grobów na cmentarzu oraz alfabetycznego spisu osób pochowanych na cmentarzu (księgi cmentarne). Umowa przewiduje, że ww. dokumentacja prowadzona ma być w systemie informatycznym.
- 3.2. Spółka zobowiązana jest do pobierania opłat za korzystanie z cmentarza według stawek określonych zarządzeniem Prezydenta Miasta Kołobrzeg, a w szczególności: zobowiązana jest do poboru opłaty w każdym przypadku określonym w Zarządzeniu, w kwocie tam ustalonej; udokumentuje fakturą każdą wniesioną opłatę bez względu na sposób płatności; zobowiązana jest rozliczać pobrane opłaty w systemie miesięcznym.
4. Uchwałą Nr XXVI/369/20 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 28 lipca 2020 r. Rada Miasta Kołobrzeg powierzyła Prezydentowi Miasta Kołobrzeg uprawnienia do ustalania opłat za usługi cmentarne na terenie cmentarza komunalnego w Kołobrzegu.
5. Zarządzeniem Nr 140/20 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 11 września 2020 r. ustalono stawki opłat za usługi cmentarne na terenie cmentarza komunalnego w Kołobrzegu (Dz. Urz. Woj. Zach. z 2020 r. poz. 4067) - zwane dalej „zarządzeniem w sprawie opłat”².
6. Uchwałą Nr V/62/19 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 26 lutego 2019 r. Rada Miasta Kołobrzeg uchwaliła Regulamin Cmentarza Komunalnego w Kołobrzegu (Dz. Urz. Woj. Zach. z 2019 r. poz. 1602 z zm.).
- 6.1. W ramach niniejszej kontroli wystąpiono do Prezesa Spółki o złożenie pisemnych wyjaśnień w przedmiocie ustaleń kontrolnych.
- 6.2. Szczegółowe ustalenia kontrolującego stanowią akta bieżące kontroli, strony nr 1-147.

II. USTALENIA KONTROLI, WNIOSKI KOŃCOWE. Poniżej kontrolujący przedstawia najistotniejsze ustalenia, uwagi i wnioski wynikające z przeprowadzonych czynności:

1. W ramach umowy Spółka zobowiązana została do prowadzenia ksiąg cmentarnych, które prowadzić należy w systemie informatycznym. W trakcie kontroli ustalono, że aktualnie księgi cmentarne prowadzone są papierowo oraz na bieżąco trwa zakładanie ksiąg w formie elektronicznej, do czego wykorzystywany jest system informatyczny Xpertis,

² Zarządzenie obowiązuje od 1 października 2020 r.

firmy Asseco. Wskazać należy, że pełne założenie ksiąg cmentarnych w ww. systemie musi nastąpić najpóźniej do 31 grudnia 2021 r³. Jednym z rodzajów ksiąg cmentarnych są księgi grobów, w których zgodnie z obowiązującymi przepisami ujmuje się m.in. adnotacje o wniesionych zastrzeżeniach i opłatach⁴. Ma to istotne znaczenie dla ustalenia prawidłowości pobierania tego rodzaju opłat.

2. W ramach prowadzonej działalności Spółka prowadzi ewidencję księgową umożliwiającą wyodrębnienie każdego rodzaju opłaty, co jest zgodne z § 1 ust. 3 pkt. 4 lit. b umowy. Ewidencja księgową opłat za usługi cmentarne prowadzona jest z wykorzystaniem systemu informatycznego. Jest to ten sam system, który Spółka wykorzystuje do prowadzenia ksiąg cmentarnych. Zgodnie z udostępnioną ewidencją księgową, w okresie od 1 kwietnia do 30 września br. Spółka w ramach realizowanej umowy pobrała kwotę 623 270,75 PLN. Pobieranie opłat oraz wystawianie dokumentów potwierdzających opłaty odbywa się zgodnie z warunkami umowy oraz pełnomocnictwami udzielonymi pracownikom Spółki przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg.

3. W okresie od 1 kwietnia do 30 września br. w ramach pobierania opłat za usługi cmentarne Spółka wystawiła 1072 faktury VAT na kwotę ogółem 623 270,75 PLN netto. Występują przypadki, gdzie na fakturze widnieje więcej niż jeden rodzaj opłaty, stąd też pozycji księgowych w ww. okresie występowało 2 441. Kontrolujący sprawdzeniu poddał 379 pozycji na kwotę ogółem 136 798,47 PLN netto⁵. Poniżej przedstawia się najistotniejsze ustalenia, uwagi w tym zakresie:

3.1. **Nadzór nad postawieniem pomnika.** Zgodnie z zarządzeniem w sprawie opłat, opłata za tę usługę wynosi 54,00 PLN brutto. Czynności kontrolne wykazały, że Spółka pobierała 56,00 PLN/usługę, czyli o 2,00 PLN więcej. W okresie od 1 kwietnia do 30 września 2021 r. sprzedano 248 usług tego typu na kwotę ogółem 11 291,44 PLN netto (13 888,47 brutto). Pozyskana w związku z tym nadpłata wynosi 404,24 PLN netto (497,22 PLN brutto). Aktualnie Spółka opłatę tę pobiera w prawidłowej wysokości.

3.2. Różnice w wysokościach opłat pobieranych przez Spółkę, a opłat jakie wynikają z zarządzenia o opłatach stwierdzono również w następujących rodzajach opłat: grób ziemny urnowy jednomiejscowy; nisza w kolumbarium; zachowanie grobu ziemnego dziecięcego na kolejne 20 lat. Różnice, o których mowa wyżej wynikają z zaokrążeń stosowanych w systemie księgowym. W okresie od 1 kwietnia do 30 września br. ww. opłat, w których zastosowano nieprawidłowe wartości wystąpiły w 78 przypadkach na kwotę ogółem 5,47

³ Spółka zgodnie z § 1 ust. 3 pkt. 1 lit. b do dnia 10 stycznia każdego roku przekaże Prezydentowi Miasta kopię sporządzonej dokumentacji zapisanej w formacie .xls wraz z wydrukami.

⁴ Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych „(...) grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20. Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione”.

⁵ Sprawdzeniu poddano każdy rodzaj opłaty, jaki występował w kontrolowanym okresie.

PLN. Spółka podjęła działania i dostosowano system księgowy do naliczania opłaty od wartości brutto, tak aby nie występowały zaokrąglenia.

4. **Opłata za zachowanie grobu na kolejne 20 lat lub opłata za zachowanie miejsca grzebalnego na kolejne 20 lat.** W kontekście prawidłowości pobierania opłat za te usługi istotne znaczenie mają zapisy art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym „(...) Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem 20 lat. Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione”. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w zarządzeniu o opłatach, gdzie ustalono opłaty za zachowanie miejsca grzebalnego na kolejne 20 lat. Zastosowano ją również przy opłatach za zachowanie miejsca grzebalnego. W trakcie kontroli wniesiono uwagi do prawidłowości pobierania tych opłat, które dotyczyły przede wszystkim tego, iż opłatę pobierano za okresy krótsze niż 20 lat. Występowały również (sporadycznie) przypadki, gdzie opłatę pobierano za okresy dłuższe niż 20 lat. Wyjaśnienia w tym zakresie złożył Prezes Spółki podając, że: „bardzo często się zdarza, że dysponenci grobów chcą opłacić swoje groby do jednakowego terminu, żeby sobie lepiej zapamiętać w przypadku, gdy mają więcej grobów na naszym cmentarzu”; „oczywiście zaprzestaniemy pobierać opłaty za 10 lat. Czasami rodziny są w trudnej sytuacji finansowej i z obawy przed likwidacją grobu proszą o mniejszą opłatę”⁶. W wyniku przeprowadzonej kontroli Spółka zaprzestała dzielenia opłaty na okresy krótsze niż wynikające z Zarządzenia.

5. Informacja o opłatach za zachowanie istniejącego grobu znajdować się powinna w księgach grobów. W kilku przypadkach stwierdzono brak takiej informacji, co narusza § 4 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów. Zostało to uzupełnione w trakcie kontroli.

6. Przepisy wskazanej wyżej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wskazują, że ponowne użycie grobu do chowania jest możliwe po upływie 20 lat pod warunkiem, że jakkolwiek osoba nie zgłosi zastrzeżenia przeciw temu i uiści opłatę przewidzianą za pochowanie zwłok⁷. W ramach prowadzonych czynności sprawdzeniu poddano księgi grobu z lat 1993-2000 oraz roku 1980, 1985, 1990, czyli okresu, w którym minęło już 20 lat od daty pochówku i zachodziła konieczność wniesienia zastrzeżenia przeciw ponownemu użyciu grobu i dokonania opłaty na kolejne 20 lat⁸. Wyniki kontroli w tym zakresie przedstawia poniższa tabela:

⁶ Wyjaśnienia składano do konkretnych pozycji opłat, które podlegały sprawdzeniu i co do których kontrolujący wnosił uwagi.

⁷ Od zasady tej obowiązują wyłączenia określone w art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

⁸ Czynności te przeprowadzono w oparciu o księgi grobów prowadzone w formie elektronicznej, udostępnione przez Kierownika Cmentarza. Księgi te mogą zawierać błędy lub nie wszystkie wypełnione dane (księgi w

Lp.	Rok pochówku	Ilość pozycji ogółem w księdze grobów	Brak opłaty na kolejne 20 lat	Wskaźnik pozycji nieopłaconych na kolejne 20 lat.
1.	ROK 1980	271	135	49,82%
2.	ROK 1985	322	88	27,33%
3.	ROK 1990	370	122	32,97%
4.	ROK 1993	338	107	31,66%
5.	ROK 1994	292	92	31,51%
6.	ROK 1995	224	71	31,70%
7.	ROK 1996	254	84	33,07%
8.	ROK 1997	191	80	41,88%
9.	ROK 1998	230	101	43,91%
10.	ROK 1999	244	114	46,72%
11.	ROK 2000	211	107	50,71%
	RAZEM	2947	1101	37,36%

W ocenie kontrolującego przeprowadzone w ww. zakresie czynności pozwalają na postawienie wniosku, iż odsetek grobów z nieprzedłużoną opłatą **jest wysoki**. W poddanym kontroli okresie, w zależności od roku waha się on od 27% do ok. 51%, a średnia z tych lat to 37,36%. W ramach niniejszej kontroli wystąpiono do Prezesa Spółki o złożenie wyjaśnień/zajęcie stanowiska w następującym zakresie: „Jakie rozwiązania/mechanizmy stosuje Spółka, które mają na celu egzekwowanie wnoszenie opłat za przedłużenie/zachowanie istniejącego grobu po upływie ww. 20 lat? Proszę również wskazać propozycje działań, jakie można byłoby w tym zakresie wprowadzić, które „uszczelnilyby” obszar wnoszenia ww. opłaty”; Jaka jest ilość grobów, co do których minął ww. 20-letni okres, a nie dokonano opłaty za przedłużenie/zachowanie grobu (jeżeli Spółka posiada takie informacje)?”. Odpowiedzi udzielił Prezes Spółki, który podał, że „Aktualnie Spółka odnotowuje największy wpływ opłat w okresie świąt i 1 listopada, wtedy bliscy odwiedzający groby regulują opłaty. Często się zdarza, że po upływie terminu rodziny wyrównują opłaty, stąd też prolongaty za okres dłuższy niż 20 lat. Planujemy sporządzić listę grobów, gdzie nie wniesiono opłat i opublikowanie jej w lokalnych mediach na stronie BIP oraz przy na tabliczkach przy kwaterach. Możemy też umieszczać informację bezpośrednio na grobie z adnotacją - grób nieopłacony. Należy jednak rozróżnić grób ziemny i grób murowany wieloosobowy. W przypadku grobu murowanego wieloosobowego opłata za wykup pobierana jest raz i tylko w przypadku dochowań przy pochówku pobierana jest opłata eksploatacyjna. Nie stosujemy dochowań do grobu ziemnego przed upływem 20 lat w przypadku, gdy rodzina chce pochować następną trumnę. Stosujemy dochowania do

wersji elektronicznej mają być założone do końca br.). Występują np. przypadki braku daty pochówku, stąd też posługiwano się datą zgonu. Niemniej dla przeprowadzenia niniejszych czynności ewidencja ta była wystarczająca. W przypadku pozycji, w których nie było adnotacji o dacie obowiązywania opłaty za grób – przyjmowano jako opłatę nie przedłużoną.

istniejącego grobu ziemnego przed upływem 20 lat w przypadku, gdy zmarłego skremowano i jest chowany w urnie. Przy takim dochowaniu pobierana jest opłata za dopełnienie okresu do pełnych 20 lat od daty zgonu. Jeżeli jest zastrzeżenie do danego grobu posiadamy wtedy taki zapis – że bez zgody osoby, która wniosła zastrzeżenie. W przypadku chęci pochowania w tym miejscu innej osoby kontaktujemy się z rodziną i bez pisemnej zgody nie chowamy. Pilnujemy tego również, gdy inne firmy pogrzebowe wykonują na terenie naszego cmentarza usługę zleconą”. „Spółka jest w trakcie aktualizacji informacji dotyczącej daty do kiedy grób jest wykupiony w elektronicznej księdze grobów w systemie. Wtedy informacje będą uzyskiwane w każdym momencie. Na chwile obecną na terenie cmentarza są rozstawione tabliczki z informacją o obowiązku opłacenia pod groźbą likwidacji grobu, natomiast opłata jest uzupełniana w momencie zgłoszenia się bliskich zmarłego. W księgach papierowych na dzień dzisiejszy mamy wpisane ponad 26000 osób pochowanych na Cmentarzu Komunalnym”.

Złożone przez Prezesa Spółki wyjaśnienia wskazują, że aktualnie Spółka planuje działania, które mogą przyczynić się do zwiększenia opłat za „zachowanie istniejącego grobu”. W trakcie kontroli ustalono również, że oprogramowanie, jakie Spółka wykorzystuje do prowadzenia ksiąg cmentarnych daje możliwość wykorzystania danych dotyczących opłat za konkretny grób do wiadomości publicznej. Odbywać się to może poprzez wykorzystanie zakładki „znajdź grób” na stronie www.cmentarz.kolobrzeg.pl na której istnieje możliwość wyszukania konkretnego grobu. Po wprowadzeniu drobnych usprawnień informacja o grobie zostanie rozszerzona o obowiązujące opłaty.

W ocenie kontrolującego wszelkie tego typu działania powinny podlegać uzgodnieniu z Prezydentem Miasta i co istotne powinny być prowadzone systematycznie od wielu lat. Brak opłat przedłużających uprawnienie do grobu powoduje, że groby takie zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu Cmentarza kwalifikowane są do likwidacji i mogą zostać użyte do ponownego chowania zwłok. Procedura likwidacji grobu jest określona w ww. regulaminie. Złożone przez Prezesa Spółki wyjaśnienia wskazują, że w ostatnich latach nie przeprowadzono takich czynności.

7. Umowa zobowiązuje Spółkę do przedkładania (w terminie do 5 dnia następnego miesiąca) miesięcznych sprawozdań zawierających dane dot.: zestawienia przypisów, dochodów otrzymanych i przekazanych; należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości oraz nadpłat. Ustalono, że Spółka sprawozdanie przedkłada na druku sprawozdania budżetowego Rb-27S. Sprawdzeniu poddano sprawozdania za okres od 1 kwietnia do 30 sierpnia br. W zakresie tym wniesiono uwagi, tj.:

7.1. Przedkładając sprawozdania Spółka nie przestrzegają terminów ich składania⁹.

7.2. Sprawozdanie za okres od 1 kwietnia do 31 lipca 2021 r. nie zostało podpisane przez Prezesa Spółki.

7.3. Sprawozdanie za kwiecień nie zawierało danych dotyczących przypisów. Sprawozdania za kwiecień i maj wykazywały dochody zrealizowane w kwotach brutto, natomiast pozostałe sprawozdanie dochody w kwotach netto. Powyższe podyktowane było tym, że były to początki realizacji umowy i na bieżąco następowały uzgodnienia co do zakresu danych umieszczanych w sprawozdaniach. Mając na uwadze to, że sprawozdania składane są na druku sprawozdań budżetowych (Rb-27S) kontrolujący wystąpił do głównego księgowego Urzędu – Naczelnika Wydziału Księgowości i Sprawozdawczości o wskazanie, jakie konkretnie dane mają być umieszczane w sprawozdaniu, tak aby w przyszłości nie było co do tego wątpliwości. Dokonano stosownych uzgodnień, które zostały przekazane Spółce poprzez ujęcie w protokole z kontroli.

Na tym sprawozdanie zakończono.

Kołobrzeg, dnia 09.11.2021

08.11.2021
KIEROWNIK
Biura Audytu i Kontroli
Kontrolujący
[Signature]
.....
(data, podpis)

*Stanowisko wli zrealizowane
kwiecień, maj, czerwiec i czerwiec
o odwołaniu do tego, że posiadał*
KIEROWNIK
Biura Audytu i Kontroli
[Signature]
17.11.2021

do publikacji: 1.11.21
Inspektor Oceny i Nadzoru
[Signature]
1.11.21.
Krzysztof Kiełbasiewicz

⁹ Zgodnie z umową sprawozdania należy przedkładać do 5 dnia następnego miesiąca. We wszystkich poddanych sprawdzeniu okresach sprawozdawczych przekroczono ten termin. Sprawozdania złożono w następujących terminach: za kwiecień – 7 maja; za maj – 8 czerwca; za czerwiec – 7 lipca; za lipiec – 9 sierpnia; za sierpień – 8 września.