



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.004.01.2016
I/16/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/16/003 – Budowa cmentarza komunalnego dla miasta Krotoszyna
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Joanna Józwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99863 z dnia 14 marca 2016 r. 2. Irena Wróblewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99858 z dnia 3 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Krotoszynie, ul. Kołłątaja 7, 63-700 Krotoszyn (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Franciszek Marszałek, Burmistrz Miasta Krotoszyn (Burmistrz ¹) (dowód: akta kontroli, str. 5-13)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, władze Miasta Krotoszyn nie wywiązywały się należycie z zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców dotyczących cmentarza komunalnego³. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące oddania do użytkowania jedyne w gminie cmentarza komunalnego, położonego w miejscowości Durzyn, polegały na:

- braku efektywnych działań mających na celu usunięcie kolizji z siecią elektroenergetyczną przebiegającą przez teren cmentarza, pomimo, że jest to warunek pozytywnej decyzji o oddaniu cmentarza do użytkowania, o czym władze Miasta wiedzą od marca 2012 r. w sytuacji, gdy I etap budowy obiektu, który kosztował gminę 1.564.024,12 zł⁴, został zakończony 21 miesięcy temu i obiekt nadal nie może służyć lokalnej społeczności,
- przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego z naruszeniem zasady równego traktowania wszystkich wykonawców (art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych⁵),
- nieprawidłowym zastosowaniu trybu zamówienia z wolnej ręki na roboty dodatkowe, zamiast na roboty uzupełniające w trakcie realizacji zamówienia podstawowego na I etap budowy cmentarza.

NIK wskazuje ponadto na niespełnianie przez nowo budowany obiekt warunków ustalonych dla cmentarzy w zakresie dostępu do ciągów pieszo-jezdnymi, wymaganych przepisami § 9 rozporządzenia Ministra infrastruktury z 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca

¹ Od 5 lipca 1994 r. do 8 grudnia 2014 r. Burmistrzem Krotoszyna był Julian Jokś (dalej ówczesny Burmistrz), od 8 grudnia 2014 r. Burmistrzem jest Franciszek Marszałek.

² 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

³ Dalej cmentarz lub cmentarz komunalny.

⁴ Saldo konta 080 „Inwestycje” według stanu na 8 kwietnia 2016 r.

⁵ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164), dalej PZP.

pochówku zwłok i szczątków⁶. Do czasu zakończenia kontroli, Urząd nie podejmował działań mających na celu realizację tego obowiązku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie inwestycji polegającej na budowie cmentarza

Opis stanu faktycznego

Zapis, że we wsi Durzyn przewiduje się lokalizację cmentarza komunalnego dla miasta Krotoszyna pojawił się 28 stycznia 1999 w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta⁷. Dnia 27 maja 1999 r. Rada Miejska podjęła uchwałę⁸ w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Krotoszyn w obrębie aglomeracji trzech wsi Durzyn, Kobierno, Tomice. Zakres ustaleń planu obejmował opracowanie nowego układu urbanistycznego dla lokalizacji nowego cmentarza komunalnego.

(dowód: akta kontroli, str. 23, 27-29, 80-82)

Uchwałą⁹ Rady Miejskiej z 30 sierpnia 2001 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Krotoszyn w obrębie aglomeracji trzech wsi: Durzyn, Kobierno, Tomice, wyznaczono teren cmentarza. W § 19 uchwały postanowiono, że przed ostateczną decyzją o lokalizacji inwestycji należy wykonać: badania hydrogeologiczne, dotyczące wymagań, co do poziomu wód gruntowych; nasadzenia zieleni wysoko i niskopiennej, jako pasa izolującego teren cmentarny od terenów przyległych, w szczególności terenu pod mieszkalnictwo jednorodzinne z usługami o szerokości 15 m; ograniczenia pochówków w odległości 100 m od granicy terenu pod mieszkalnictwo do czasu wyposażenia go w sieć wodociagową i podłączenia do niej wszystkich budynków mieszkalnych oraz, że należy zachować odległości bezpieczne od linii elektroenergetycznej 110 kV. Dopuszczono na planowanym terenie cmentarza lokalizację domu przedpogrzebowego względnie kaplicy cmentarnej i obiektów ściśle związanych z podstawowym przeznaczeniem terenu oraz do czasu lokalizacji cmentarza dotychczasowe, rolnicze użytkowanie terenu.

(dowód: akta kontroli, str. 62, 73)

Wnioski do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego złożyli:

- Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. w Warszawie, które wskazało, że przewiduje gazyfikację przedmiotowych wsi gazociągami średniego ciśnienia, od których należy zachować bezpieczne odległości;
- Energetyka Kaliska S.A. wniosła, że w przypadku niemożności zachowania dopuszczalnych odległości projektowanej zabudowy od istniejących obiektów elektroenergetycznych należy już na etapie opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego jednoznacznie rozstrzygnąć kwestie przebudowy sieci elektroenergetycznej i wskazała, że dokona niezbędnej przebudowy na koszt inwestora „wchodzącego w kolizję”;
- Wielkopolski Urząd Wojewódzki wnioskował m.in.: aby przy wyznaczaniu gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne kierować się zasadą ograniczenia ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne i wyznaczać pod inwestycje przede wszystkim nieużytki i grunty klas niższych; w przypadku lokalizacji nowego

⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284, dalej rozporządzenie.

⁷ Uchwała Rady Miejskiej nr V/39/99 z 28 stycznia 1999 r. w sprawie przyjęcia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Krotoszyn.

⁸ Nr XI/90/99.

⁹ Nr XLI/281/2001, opublikowaną w Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2001 r. Nr 125, poz. 2440.

cmentarza sygnalizuje się obowiązujące przepisy w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

(dowód: akta kontroli, str. 41-51)

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego był uzgadniany i opiniowany z dziewięcioma podmiotami, z których pięć nie odpowiedziało, w ustawowym terminie 21 dni od dnia udostępnienia projektu planu. Uwagi wniesione przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki nie dotyczyły obszaru nowego cmentarza. Pozostali uczestnicy postępowania, którzy udzielili odpowiedzi, nie zgłosili uwag do projektu planu.

(dowód: akta kontroli, str. 53-61)

Dnia 15 października 2007 r., pomiędzy Burmistrzem a trojgiem właścicieli gruntów odbyły się rokowania w sprawie nabycia nieruchomości gruntowej niezabudowanej położonej w Durzynie, a przeznaczonej pod budowę nowego cmentarza. Negocjujący ustalili cenę 19,50 zł za 1 metr kwadratowy gruntu. Zarządzeniami¹⁰ z 20 maja 2008 r. Burmistrz postanowił nabyć grunt od ich właścicieli. Przeniesienie własności gruntu nastąpiło aktem notarialnym¹¹ z 27 maja 2008 r. Gmina nabyła grunty o powierzchni łącznej 4.6316 ha za łączną kwotę 903.152 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 109-135)

Środki budżetowe na zadanie pn. Budowa nowego cmentarza komunalnego wraz z infrastrukturą i ciągiem pieszo-rowerowym Krotoszyn-Durzyn, zostały zaplanowane w 2003 r. w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami w wysokości 100.000 zł. W następnych latach Rada Miejska planowała, a następnie zmniejszała plan tych wydatków¹². W 2007 r. zmianie uległa nazwa tego zadania inwestycyjnego na „wykup gruntu pod budowę cmentarza”, na który Rada Miejska w latach 2007-2008 planowała wydatki w wysokości 980.000 zł. W 2011 zaplanowano wydatki w kwocie 84.000 zł na „opracowanie dokumentacji na budowę cmentarza komunalnego” W latach 2012-2014 zaplanowane wydatki budżetowe na „Budowę cmentarza komunalnego” wyniosły 1.975.352 zł. W latach 2015-2016 (do 29 marca) Rada nie planowała wydatków budżetowych na dalszą realizację budowy cmentarza, w tym na usunięcie kolizji z siecią elektroenergetyczną.

(dowód: akta kontroli, str. 450-457)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przed przystąpieniem do budowy cmentarza, Urząd uzyskał decyzję z 5 marca 2012 r. w sprawie warunków przebudowy sieci elektroenergetycznej Energa-Operator S.A. Oddział w Kaliszu. Jak wynika z tego dokumentu warunkiem zlokalizowania cmentarza komunalnego w obrębie istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 KV relacji Ostrów-Krotoszyn Północ jest dostosowanie tej linii do wymagań określonych normami i przepisami prawa, a w przypadku braku takiej możliwości, przebudowanie tej linii poza obszar projektowanego terenu cmentarza. Do tej decyzji załączony został projekt umowy w sprawie usunięcia kolizji za wynagrodzeniem w wysokości 200 tys. zł (netto).

Urząd, pomimo upływu czterech lat od wydania decyzji w sprawie warunków usunięcia kolizji z siecią elektroenergetyczną nie podjął żadnych skutecznych działań zmierzających do spełnienia tych warunków oraz nie zaplanował i nie zabezpieczył żadnych środków budżetowych na ich spełnienie.

¹⁰ Nr 744/2008; 745/2008 i 746/2008.

¹¹ Nr 3944/2008.

¹² W 2005 r. nastąpiła zmiana klasyfikacji budżetowej na dział 710 Działalność usługowa, rozdział 71035 Cmentarze.

Ówczesny Burmistrz wyjaśnił, że przebudowa linii energetycznej miała być wykonana przed oddaniem cmentarza do użytkowania. Do końca 2014 r. nie udało się jednak tej sprawy załatwić z uwagi na zmiany organizacyjne w Energetyce. Ponadto podał, że nie przedkładał Radzie Miejskiej propozycji planu środków, ponieważ po rozpoznaniu rynku usług energetycznych koszt wydawał się zbyt wysoki i dlatego prowadził negocjacje w sprawie obniżenia ceny, co przy wydawaniu środków publicznych przez samorząd stało w kolizji z ustawą o zamówieniach publicznych.

Obecny Burmistrz w powyższej sprawie podał, że w budżecie gminy nie zabezpieczano środków na usunięcie kolizji, ponieważ cały czas trwały negocjacje zmierzające do zmiany warunków narzuconych gminie przez Energa Operator S.A. w Kaliszu, które mogłyby znacząco obniżyć koszty przebudowy linii wysokiego napięcia.

(dowód: akta kontroli, str. 233, 425, 426, 431, 432, 434-455)

2. Przebieg procesu inwestycyjnego

Opis stanu faktycznego

Projekty budowlane branż: architektoniczno-konstrukcyjnej; sanitarnej; drogowej; elektrycznej i teletechnicznej dla całej inwestycji opracowane zostały w listopadzie 2011 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Krotoszynie¹³ w dniu 14 listopada 2011 r. pozytywnie uzgodnił projekt budowy cmentarza komunalnego wraz z budynkiem domu pogrzebowego. Zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę przez Starostę Krotoszyńskiego nastąpiło 14 czerwca 2012 r. Dla inwestycji nie była wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli, str. 211-239, 241)

Inspektor Sanitarny, decyzją z 29 stycznia 2013 r. wyraził zgodę na założenie cmentarza komunalnego w miejscowości Durzyn. W decyzji tej Inspektor, z uwagi na wysoki poziom wody gruntowej na terenie objętym inwestycją zalecił stały monitoring wód gruntowych poprzez wykonanie piezometru. Naczelnik Wydziału GKOŚiR¹⁴ wyjaśnił, że urządzenie to zamontowane zostanie po oddaniu cmentarza do użytku. Rada Miejska uchwałą¹⁵ z 31 stycznia 2013 r. postanowiła założyć cmentarz komunalny w miejscowości Durzyn.

(dowód: akta kontroli, str. 250-253, 671)

Realizacja budowy cmentarza zaplanowana została etapowo. Zakończenie I etapu inwestycji zaplanowano na 30 września 2014 r. Inwestycja została zrealizowana zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym¹⁶ i umową z wykonawcą na budowę cmentarza komunalnego. W harmonogramie zakres zaplanowanych w I etapie robót, o wartości 1.517.896,12 zł, obejmował: roboty przygotowawcze na obszarze o pow. 1,16 ha; roboty ziemne na 1506,36 m³; wybudowanie 1274,5 m² nawierzchni bitumicznej i położenie 3922,40 m² kostki betonowej; wybudowanie: przepustu drogowego o dł. 14 m; 811,5 m³ powierzchni zielonej; drenażu liniowego o dł. 559 m, skalniaka obejmującego 562,5 m³, krawężników i obrzeży o dł. odpowiednio 609 i 1051 m; wyrównanie terenu na obszarze 2312,44 m; nasadzenie 41 szt. zieleni; wybudowanie: ogrodzenia o dł. 298 m., obiektów małej architektury (21 koszy na śmieci, 6 kontenerów na śmieci i 42 ławki), przyłącza wodociągowego (386,46 m.), kanalizacji sanitarnej (250 m.) oraz roboty elektryczne (1095 m. i 37 lamp oświetleniowych).

(dowód: akta kontroli, str. 274)

¹³ Dalej Inspektor Sanitarny.

¹⁴ Wydział Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa, dalej GKOŚiR.

¹⁵ Nr XXIX/263/2013.

¹⁶ Sporządzony w kwietniu 2013 r.

Wykonawca budowy I etapu cmentarza komunalnego został wybrany w przetargu nieograniczonym. Oferta tego wykonawcy była ofertą najkorzystniejszą. Z wykonawcą wybranym w postępowaniu została zawarta umowa, w której termin realizacji umowy ustalono na okres od 2 kwietnia 2013 r. do 30 września 2014 r. Wartość ustalonego w umowie wynagrodzenia w wysokości 1.517.896,12 zł została w całości wypłacona wykonawcy na podstawie dziewięciu protokołów odbiorów częściowych robót, stwierdzających prawidłowe wykonanie robót. W trakcie realizacji budowy cmentarza dwukrotnie, w trybie zamówień z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 5 PZP), zlecono wykonawcy wykonanie robót dodatkowych¹⁷ za łączną kwotę 252.205,89 zł, które zostały w całości wykonane i opłacone zgodnie z umowami.

(dowód: akta kontroli, str. 283-403, 460-591)

W dzienniku budowy wydanym 16 stycznia 2013 r., pierwszego wpisu dokonano w dniu 29 kwietnia 2013 r., a ostatniego w dniu 2 czerwca 2014 r. Przekazanie terenu i placu budowy wykonawcy nastąpiło 12 kwietnia 2013 r. Nadzór inwestorski nad realizacją budowy I etapu cmentarza pełniła firma DROMOST, na podstawie umowy z 30 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 254-273)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na „Budowę cmentarza komunalnego w m. Durzyn – Etap I” została naruszona zasada równego traktowania wszystkich wykonawców, wyrażona w przepisach art. 7 ust. 1 PZP. Naruszenie tej zasady polegało na nierównej ocenie złożonych przez trzech wykonawców dokumentów w postaci „Wykazu robót budowlanych” w zakresie nawierzchni z masy asfaltowej (załącznik nr 3 do SIWZ¹⁸). W SIWZ zawarty został wymóg wskazania przez wykonawcę minimum 3 zadań dotyczących robót drogowych w zakresie nawierzchni z masy asfaltowej o wartości nie mniejszej niż 700.000 zł każde.

Każdy z trzech wykonawców, w Wykazach ujął tylko wartość całkowitą przewidzianych do wykonania robót, bez wyodrębnienia zakresu robót wymaganych przez zamawiającego i jego wartości. Pomimo tego, tylko dwa Wykazy, załączone do oferty nr 2 i 3, zostały uznane za niespełniające warunków technicznych SIWZ w zakresie posiadania wiedzy i doświadczenia i w trybie art. 26 PZP oferenci ci złożyli prawidłowo sporządzone wykazy. Wykaz załączony do oferty nr 4 (uznanej za najkorzystniejszą) został natomiast oceniony jako spełniający warunki SIWZ.

(dowód: akta kontroli, str. 595, 607, 615-619, 622-656)

Ówczesny Burmistrz oraz podinspektor GKOŚiR Aneta Kaczmarek, oceniająca merytorycznie oferty wykonawców i pełniąca obowiązki zastępcy przewodniczącego komisji przetargowej wyjaśnili m.in., że dwie ze złożonych ofert (nr 2 i 3) budziły wątpliwość ze względu na wielobranżowy zakres, z którego ciężko było wyodrębnić wartość robót poza wykonaniem nawierzchni, natomiast oferta nr 4 nie budziła wątpliwości, ponieważ na podstawie przedłożonych referencji można było wyodrębnić części, których żądał zamawiający, a których wartość przewyższała przedmiotowe kwoty. Ponadto podała, że z załączonych do oferty nr 4 referencji wynikało, że jedna z robót dotyczyła wykonania nawierzchni asfaltowej o pow.

¹⁷ Zakres tych robót dotyczył: wykonania podbudowy chodnika na cmentarzu, ułożenia sączków z rury drenarskiej i ułożenia rury za wynagrodzeniem o wartości 33.541,66 zł oraz zwiększenia ilości wbudowanego tłucznia kamiennego na drenażu francuskim, wykonania 17 sztuk stanowiska dla ławek i koszy na terenie kwater na cmentarzu i wykonanie robót ziemnych polegających na wyrównaniu terenu spycharką i uzupełnieniu ziemią o wartości 218.664,23 zł.

¹⁸ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia na Budowę cmentarza komunalnego w miejscowości Durzyn – etap I, dalej SIWZ.

57763 m², co przy przyjęciu ok. 30 zł/m² daje kwotę powyżej 1,7 mln zł. Pozostałe dwie roboty dotyczyły wykonania również innych robót, poza nawierzchnią, ale ich wartość była tak mała, że nie widziano potrzeby potwierdzenia zakresu wybudowanej nawierzchni.

(dowód: akta kontroli, str. 657-662)

Wyjaśnienia ówczesnego Burmistrza i podinspektora GKOŚiR, w ocenie NIK, nie zasługują na uwzględnienie. Przepisy art. 7 ust. 1 ustawy PZP zawierają nakaz równego traktowania oferentów. Wskazać należy, że wykaz robót załączony do oferty nr 2 został uznany za niespełniający SIWZ, pomimo, że w jego poz. 3 ujęto wykonanie nawierzchni asfaltowej o pow. 74683,53 m². Sytuacja ta była więc analogiczna do sytuacji oferenta nr 4, natomiast sposób postępowania – odmienny.

2) Przy udzieleniu zamówienia o wartości 145.600 zł na zwiększenie ilości wybudowanego tłucznia kamiennego na drenażu francuskim zastosowana została nieprawidłowa podstawa udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Zamówienie to zostało udzielone na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 PZP, jako zamówienie dodatkowe, zamiast na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 PZP, jako zamówienie uzupełniające. Ówczesny Burmistrz, który zawarł umowę z wykonawcą na wykonanie tych robót wyjaśnił, że robót tych nie można było wcześniej przewidzieć, a ich realizacja była niezbędna do prawidłowego wykonania procesu budowlanego i dlatego zaliczono je do robót dodatkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 490-507, 662)

Wyjaśnienie ówczesnego Burmistrza nie zasługuje na uwzględnienie. Udzielenie zamówień dodatkowych może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy następuje rozszerzenie zakresu dotychczas realizowanego zamówienia (zamówienia podstawowego) o usługi lub roboty budowlane nieobjęte podstawowym zamówieniem. Wybudowanie drenażu było natomiast objęte zakresem zamówienia podstawowego i polegało w istocie na zwiększeniu zakresu tych robót, co odpowiada przesłankom zamówienia uzupełniającego. Podkreślić jednak należy, że udzielenie zamówień uzupełniających do wysokości 50% wartości zamówienia podstawowego przewidział zamawiający w SIWZ, a więc faktycznie, zamówienie takie było dopuszczalne.

(dowód: akta kontroli, str. 227, 252-253)

3. Zakończenie inwestycji i oddanie obiektu cmentarza do użytkowania

Opis stanu faktycznego

Planowany termin zakończenia I etapu budowy cmentarza komunalnego na 30 września 2014 r. został przez wykonawcę dotrzymany. Odbioru końcowego inwestycji dokonano przed tym terminem, w dniu 6 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 283, 390)

Do dnia zakończenia kontroli NIK (8 kwietnia 2016 r.) Urząd nie uzyskał pozwolenia na pochówki na tym cmentarzu i nie wystąpił do Inspektora Sanitarnego i do Starostwa Powiatowego o taką zgodę ponieważ, jak wyjaśnił Burmistrz, budowa nie została zakończona.

(dowód: akta kontroli, str. 427, 450)

W trakcie oględzin przeprowadzonych 17 marca 2016 r. przez NIK ustalono, że na terenie nowo budowanego cmentarza komunalnego nie było domu przedpogrzebowego i kostnicy (art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach¹⁹); teren cmentarza był ogrodzony; ogrodzenie cmentarza wykonane zostało z trwałego

¹⁹ Ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm.), dalej ustawa o cmentarzach. Obiekt taki był jednak zaprojektowany i przewidziany do wykonania w następnych etapach budowy.

materiału, wysokość ogrodzenia nie była niższa niż 1,5 m; z trzech stron zamontowane zostało ogrodzenie systemowe panelowe koloru grafitowego (art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach oraz § 5 rozporządzenia); od strony wejścia do projektowanego domu pogrzebowego położona była kostka betonowa; ciągi piesze pomiędzy miejscami przeznaczonymi do pochówków, chodniki i miejsca postojowe posiadały nawierzchnię utwardzoną i były dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych (§ 9 rozporządzenia); teren cmentarza nie był porośnięty drzewami, wokół ogrodzenia cmentarza od wewnątrz posadzone były 33 krzewy o wysokości nie wyższej niż 50 cm.; cmentarz nie był wyposażony w pojemniki/kontenery/kosze na odpady, ławki; teren całego cmentarza nie był monitorowany, poza bramą wejściową, przy której na słupach świetlnych umieszczone były trzy kamery, z których jedna była czynna (Naczelnik Wydziału GKOŚiR posiadał podgląd z tej kamery na cmentarz); na terenie cmentarza znajdowały się dwa punkty czerpalne wody (hydranty); parking był wyposażony w 92 miejsca parkingowe o tej samej szerokości, bez wyodrębnienia czterech szerszych miejsc postojowych przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych; na terenie cmentarza znajdowało się 20 lamp oświetleniowych, a na parkingu i przy wjeździe na cmentarz - 18.

(dowód: akta kontroli, str. 420-424, 448)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Odbiór I etapu budowy cmentarza komunalnego z 6 czerwca 2014 r. nie wykazał, że ogrodzenie cmentarza zostało wykonane z systemu panelowego koloru grafitowego, zamiast (zgodnie z SIWZ) zielonego oraz, że z 92 miejsc parkingowych nie zostały wyodrębnione cztery miejsca postojowe dla osób niepełnosprawnych. Świadczy to o braku należytej staranności w prowadzeniu tej czynności. Miejsca dla niepełnosprawnych zostały wyodrębnione dopiero w trakcie kontroli NIK (21 miesięcy po odbiorze końcowym).

Burmistrz wyjaśnił, że zmiana koloru ogrodzenia panelowego nie miała wpływu na cenę oraz, że wykonawca dokonał poprawy miejsc parkingowych dla niepełnosprawnych w ramach gwarancji.

(dowód: akta kontroli, str. 278, 426, 427, 432, 446, 447, 448)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

1) NIK zwraca uwagę że zgodnie z § 9 ust. 3 rozporządzenia do cmentarza należy zapewnić drogi, ciągi piesze i pieszo-jezdne dostosowane do obciążenia i natężenia ruchu zależnego od potrzeb i uwarunkowań lokalnych, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych. Z Krotoszyna do nowo wybudowanego cmentarza w Durzynie prowadzi droga powiatowa (o dł. ok. 600 m). Z informacji Starosty Krotoszyńskiego wynika, że nie jest planowana budowa ciągu pieszo-rowerowego na tej drodze i żadne środki budżetowe w budżecie powiatu i w jego wieloletniej prognozie finansowej nie są planowane. Również Urząd nie zabezpieczył w budżecie Miasta środków na partycypację w kosztach przebudowy tej drogi, umożliwiającej bezpieczne dotarcie osób odwiedzających cmentarz.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰, wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

Burmistrz i ówczesny Burmistrz niewybudowanie ciągu pieszo-jezdnego wyjaśnili przesuwaniem co roku środków w budżecie Miasta przez Radę Miejską na inne zadania oraz, że droga ta leży w gestii Powiatu Krotoszyńskiego i dotychczas nie znalazła się w jego priorytetach.

²⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 446., dalej ustawa o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli, str. 427, 432, 433, 666)

2) W kosztach inwestycji²¹ została zaplanowana dostawa i montaż koszy na śmieci (9.870 zł) i kontenerów na śmieci (18.000 zł), zakup i montaż ławek miejskich (27.860,70 zł) i zasadzenie drzew i krzewów liściastych o wys. 2 m (5.393,14 zł). Wymienione wyposażenie cmentarza zostało dostarczone przez wykonawcę w czerwcu 2014 r. i jest przechowywane w magazynie miejskim, a zamontowane zostanie dopiero, gdy zaczną się pochówki. NIK zwraca uwagę, że tak długie magazynowanie tego wyposażenia może mieć niekorzystny wpływ na jego przyszłą funkcjonalność, walory estetyczne i możliwość prawidłowego użytkowania. Ponadto z zasadzonych na cmentarzu 41 drzew i krzewów przyjęły się tylko 33, a reszta uschła.

Ówczesny Burmistrz wyjaśnił, że w momencie odbioru I etapu inwestycji nie było potrzeby użytkowania tego mienia ruchomego i zdeponowano je w magazynie Urzędu celem zabezpieczenia. Burmistrz wyjaśnił, że dostawa koszy na śmieci, kontenerów na śmieci i ławek miejskich nastąpiła zgodnie z protokołem przekazania z 3 czerwca 2014 r. i z uwagi na brak możliwości wskazania terminu oddania do użytkowania postanowiono, że przedmioty zostaną zamontowane w terminie uzgodnionym z zamawiającym. Ponadto wyjaśnił, że 8 szt. drzewek uschło w wyniku suszy.

(dowód: akta kontroli, str. 420-424, 427, 432)

4. Skutki przewlekłości oddania cmentarza do eksploatacji. Skargi związane z kontrolowanym zakresem

Opis stanu faktycznego

Na terenie miasta i gminy Krotoszyn nie ma żadnego czynnego cmentarza komunalnego. Prowadzone są wyłącznie cmentarze wyznaniowe, w tym jeden na terenie miasta Krotoszyn i siedem na terenie gminy Krotoszyn. Podinspektor Wydziału GKOŚiR podała, że na cmentarzu wyznaniowym w Krotoszynie miejsc grzebalnych wystarczy na około jeden rok, a na cmentarzach zlokalizowanych na terenie gminy Krotoszyn ilość wolnych miejsc na pochówek jest zabezpieczona na potrzeby danego obszaru parafii.

(dowód: akta kontroli, str. 664)

W rejestrze skarg i wniosków Urzędu nie zostały zarejestrowane żadne skargi dotyczące niezaspokojenia potrzeb mieszkańców miasta i gminy Krotoszyn w dostępie do miejsc grzebalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 416-419)

Budowa cmentarza komunalnego dla miasta Krotoszyna nie była przedmiotem kontroli ani audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli, str. 459)

W trakcie sesji Rady Miejskiej w dniu 25 października 2012 r., jeden z radnych zainteresował się, na jakim etapie były uzgodnienia ze spółką energetyczną w sprawie linii energetycznych przechodzących w rejonie planowanej budowy cmentarza komunalnego oraz harmonogramem prac inwestycyjnych. Z zapisów w protokole z posiedzenia sesji wynika, że odpowiedzi udzielił Naczelnik Wydziału GKOŚiR, której treści nie odnotowano w protokole z sesji.

(dowód: akta kontroli, str. 159, 160)

Ustalone nieprawidłowości

Przewlekłość działań zmierzających do oddania do użytkowania jedyne go cmentarza komunalnego na terenie Krotoszyna, w istocie stanowi przejaw braku

²¹ W kwotach netto.

należytego wywiązywania się przez organ wykonawczy tej gminy z zadań określonych w art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 i 4 ustawy o cmentarzach. W aktualnym stanie faktycznym, Miasto, którego zadaniem obowiązkowym jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie cmentarzy komunalnych, realizacji tego zadania nie zapewnia.

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 Kontroli²², wnosi o:

- 1) podjęcie działań mających na celu zapewnienie realizacji przez właściwe organy gminy zadań związanych z cmentarnictwem na terenie miasta i gminy Krotoszyn,
- 2) prowadzenie postępowań o zamówienie publiczne zgodnie z zasadami i trybem ustalonymi w ustawie PZP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 25 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Joanna Józwiak
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

²² Dz.U. z 2015 r., poz.1096 ze zmianami