



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.005.01.2016  
P/16/087

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Joanna Józwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98623 z 14 stycznia 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Koninie, Plac Wolności 1, 62-500 Konin (dalej Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Nowicki Prezydent Miasta Konina (dalej Prezydent)  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

### Ocena ogólna

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez kontrolowaną jednostkę zadania własnego gminy w zakresie prowadzenia i utrzymania cmentarza komunalnego. Obiektem Cmentarza, na podstawie umowy zawartej z Miastem Konin, zarządzała spółka komunalna pn. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Koninie<sup>3</sup>. Do Zarządu tej jednostki, w związku z ustaleniami kontroli zostało wystosowane osobne wystąpienia pokontrolne.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie stwierdzone zostały następujące nieprawidłowości:

- Rada Miasta nie podjęła, w trybie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej<sup>4</sup>, uchwały określającej wysokość cen i opłat albo sposób ustalania cen i opłat za usługi cmentarne oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń cmentarza, w związku z czym, stawki opłat za usługi świadczone na terenie cmentarza komunalnego ustalone zostały w oparciu o zapisy regulaminu cmentarza, przez Zarząd Spółki. Działanie to było niezgodne z trybem ustalania tego rodzaju opłat, wynikającym z przywołanego wyżej przepisu;

- Prezydent, realizując funkcje związane z nadzorem właścicielskim nad spółką komunalną akceptował prowadzenie przez nią działalności komercyjnej, polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych, wykraczającej poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej ustalonych w przepisach art. 1 i art. 2 ustawy 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>5</sup>, tj. z naruszeniem

<sup>1</sup> Kontrola objęła lata 2014-2015.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy 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 się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>3</sup> Dalej Spółka.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm., dalej ustawa o gospodarce komunalnej.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2126, dalej ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

ograniczeń wynikających z przepisów art. 9 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym<sup>6</sup> oraz z przepisów art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza

Opis stanu  
faktycznego

Na terenie miasta funkcjonował jeden cmentarz komunalny, zlokalizowany przy ulicy Staromorzysławskiej w Koninie<sup>7</sup>. Cmentarz ten został przekazany w zarząd i administrowanie Spółce. W Urzędzie, sprawy cmentarzy zostały przypisane Wydziałowi Gospodarki Komunalnej. W 2014 r. (do 31 października), do zakresu działania tego Wydziału należało m.in. „prowadzenie spraw wynikających z przepisów o cmentarzach i chowaniu zmarłych”. Od 1 listopada 2014 r. Wydział prowadził m.in. sprawy „związane z utrzymaniem i nadzorem nad cmentarzem komunalnym”.

Prowadzenie spraw związanych z utrzymaniem i nadzorem nad cmentarzem komunalnym przekazanych w administrację Spółce zostało powierzone podinspektorowi Wydziału Gospodarki Komunalnej<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 4-11, 13-18, 37-38, 179-188)

Cmentarz komunalny został utworzony w 1977 r. Odbywają się na nim pochówki zarówno mieszkańców miasta, jak i mieszkańców innych gmin. Teren cmentarza jest położony przy ul. Staromorzysławskiej i ul. Działkowej, w obrębie Morzysław, w mieście Konin. Właścicielem gruntów pod cmentarzem jest miasto. Spółka pełni funkcję zarządcy. Teren cmentarza, wraz z przyległymi dwoma parkingami, zajmuje powierzchnię 12,8803 ha. W planie zagospodarowania przestrzennego obszar ten jest przeznaczony pod cmentarz.

(dowód: akta kontroli, str. 20-24, 37, 99)

W piśmie z 8 września 2014 r. Spółka poinformowała Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej, że miejsc grzebalnych wystarczy jeszcze na pięć lat, a okres ten zależy od liczby „dochowań” do istniejących grobów. Analizy stopnia wykorzystania terenu cmentarza, jak wyjaśnił Kierownik, prowadziła Spółka - administrator cmentarza.

(dowód: akta kontroli, str. 25-27, 99)

W latach 2012-2015, według wyjaśnień Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej, nie nastąpiło rozszerzenie granic cmentarza, jak również nie podejmowano działań w kierunku zwiększenia jego powierzchni, z uwagi na położenie działki, na której jest on zlokalizowany.

(dowód: akta kontroli, str. 99)

Uchwałą z 29 września 2010 r., Rada Miasta Konina wyraziła zgodę na zawarcie porozumienia dotyczącego budowy cmentarza międzygminnego na terenie miejscowości Żychlin w gminie Stare Miasto. Cmentarz ten miał być utworzony dla trzech gmin: Konin, Stare Miasto i Krzymów. Inwestycję miały finansować te trzy gminy, a podstawą podziału kosztów miał być procentowy udział ludności poszczególnych gmin w ogólnej liczbie ludności.

Porozumienie międzygminne w sprawie przygotowania wspólnej inwestycji pn. „Budowa komunalnego cmentarza międzygminnego” na terenie miejscowości

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

<sup>7</sup> Dalej cmentarz komunalny.

<sup>8</sup> Dalej podinspektor Wydziału Gospodarki Komunalnej.

Żychlin zostało zawarte<sup>9</sup> w dniu 3 listopada 2010 r. W harmonogramie ustalonym w tym porozumieniu, podjęcie pierwszych działań (opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) zaplanowano na 2011 r., a realizację I etapu inwestycji – na lata 2013 -2015. Udział poszczególnych gmin w kosztach inwestycji został ustalony na: 92,98% dla Konina, 2,59% dla Starego Miasta i 4,43% dla Krzymowa.

Uchwałą z 30 listopada 2011 r., Rada Miasta Konina uchyliła swoją uchwałę wyrażającą zgodę na zawarcie porozumienia dotyczącego budowy cmentarza międzygminnego na terenie miejscowości Żychlin. Uzasadnieniem podjęcia tej uchwały były zbyt wysokie nakłady finansowe, które miałyby ponieść miasto Konin oraz wyniki badań, które wykazały obecność wód powierzchniowych na terenie przeznaczonym pod przyszły cmentarz. Wypowiedzenie porozumienia w sprawie budowy wspólnego cmentarza międzygminnego gminy<sup>10</sup> podpisały w dniu 30 grudnia 2011 r.

Skarbnik Miasta Konina podała w wyjaśnieniach, że w związku z zawartym porozumieniem międzygminnym, w celu przygotowania inwestycji pn. „Budowa komunalnego cmentarza międzygminnego” położonego na terenie m. Żychlin, miasto Konin nie poniosło żadnych wydatków.

(dowód: akta kontroli, str. 28-36, 103)

We wniosku z 4 września 2014 r., Wydział Gospodarki Komunalnej zgłosił inwestycję dotyczącą budowy nowego cmentarza komunalnego przy ulicy Marantowskiej w Koninie. Uchwałą z 29 października 2014 r. Rada Miasta Konina przyjęła tę inwestycję do Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Miasta Konina na lata 2015-2020<sup>11</sup>. W Planie tym przewidziane zostały nakłady finansowe na budowę nowego cmentarza w wysokości 20.000 zł do realizacji w 2016 r. Z zapisów z posiedzenia sesji Rady Miasta Konina, na której poddano pod głosowanie projekt uchwały o zmianie WPI wynika, że budowa nowej kwatery cmentarnej jest konieczna, ponieważ zaczyna brakować miejsc na istniejącym cmentarzu komunalnym.

W związku z planowaną lokalizacją nowego cmentarza komunalnego, miasto Konin, we wrześniu 2011 r., poniosło wydatki w wysokości 9.040,50 zł za wykonanie usługi w zakresie badań geotechnicznych gruntu wraz z opracowaniem dokumentacji dla projektowanej budowy cmentarza przy ul. Przemysłowej w Koninie.

Grunty, na których planowane jest utworzenie nowego cmentarza komunalnego, według stanu na 19 stycznia 2016 r., były własnością Skarbu Państwa, w administracji Agencji Nieruchomości Rolnych z siedzibą w Poznaniu.

Uchwałą Rady Miasta Konina z 27 stycznia 2016 r. został przyjęty miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Gajowej, Przemysłowej i Marantowskiej w Koninie, w którym ustalono przeznaczenie terenu pod nowy cmentarz. W uzasadnieniu do uchwały stwierdzono m.in., że projektowany cmentarz zabezpieczy potrzeby miasta na około 50 lat.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK (26 lutego 2016 r.) Urząd nie wystąpił do powiatowego inspektora sanitarnego o zgodę na założenie nowego cmentarza komunalnego w rejonie ulic Gajowej, Przemysłowej i Marantowskiej w Koninie, a Rada Miasta Konina nie podjęła uchwały o założeniu nowego cmentarza komunalnego, jak również nie wpłynął do Rady projekt takiej uchwały.

(dowód: akta kontroli, str. 39-55, 103, 109-132, 265-266)

<sup>9</sup> W imieniu miasta Konin porozumienie zawarł ówczesny Prezydent Kazimierz Pałasz.

<sup>10</sup> W imieniu miasta Konin wypowiedzenie porozumienia podpisał Prezydent Józef Nowicki.

<sup>11</sup> Dalej WPI.

Teren istniejącego cmentarza komunalnego został przekazany w zarząd i administrację Spółki na czas nieokreślony przez ówczesnego Prezydenta Miasta Konina na podstawie umowy zawartej 19 listopada 2004 r.<sup>12</sup> Postanowieniami tej umowy ustalono obowiązki Spółki, sposób finansowania, termin jej obowiązywania, okres wypowiedzenia oraz formę wprowadzania jej zmian.

Zakres obowiązków nałożonych na Spółkę dotyczył: rzetelnego wykonywania obowiązków zarządcy i administratora cmentarzem zgodnie z przyjętym przez Prezydenta regulaminem cmentarza komunalnego oraz ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych; szczególnej dbałości o estetykę terenu cmentarza i jego otoczenia; podejmowania działań wynikających z bieżącej eksploatacji cmentarza, rozwoju jego bazy technicznej i ciągłego doskonalenia świadczenia usług dla społeczności.

Wynagrodzeniem dla Spółki za realizację umowy były przychody osiągane przez nią z opłat określonych w regulaminie cmentarza komunalnego oraz z innych korzyści uzyskiwanych z jej realizacji, którymi miała finansować koszty zarządzania i administrowania cmentarzem.

Termin wypowiedzenia umowy ustalono na okres 12 miesięcy, a zmiany do umowy mogły zostać wprowadzone tylko w formie aneksu.

(dowód: akta kontroli, str. 37-38)

Jedynym udziałowcem Spółki jest gmina miejska Konin. Przedmiotem jej działalności były m.in. pogrzeby i działalność pokrewna oraz zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie.

(dowód: akta kontroli, str. 59)

Regulamin cmentarza komunalnego zatwierdził Prezydent Miasta Konina zarządzeniem nr 242/IV/2004 z 6 października 2004 r.<sup>13</sup> i powierzył jego wykonanie Spółce. W regulaminie zamieszczone zostały postanowienia dotyczące m.in.: chowania zwłok i szczątków, ekshumacji, rodzajów stosowanych grobów i praw do nich, stosowanych opłat ustalanych przez Spółkę, okresu na jaki wnosi się opłaty, postępowania Spółki w razie niewniesienia opłaty lub opóźnienia w jej wniesieniu, postępowania przy likwidacji grobów oraz zakazów stosowanych na terenie cmentarza.

(dowód: akta kontroli, str. 68-75)

Kierownik Wydziału Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że płatnikiem składki z tytułu ubezpieczenia terenu cmentarza jest Spółka, co nie zostało formalnie uregulowane.

(dowód: akta kontroli, str. 99)

Płatnikiem podatku od nieruchomości od gruntów zajętych pod cmentarz komunalny była Gmina, realizująca to zadanie poprzez Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu, który w 12 miesięcznych ratach w 2014 r. i 2015 r. uregulował podatek od nieruchomości za powierzchnie budynków mieszkalnych, pozostałych budynków i gruntów pozostałych, będące własnością miasta Konina. Wydział przedłożył dla kontroli NIK deklaracje podatkowe za lata 2014 i 2015, w których wykazana była powierzchnia gruntów pozostałych<sup>14</sup> wynosząca ogółem odpowiednio: 5.083.393,51 m<sup>2</sup> i 5.072.486,08 m<sup>2</sup>. Kontrolowana jednostka nie dysponowała przy tym zestawieniem umożliwiającym weryfikację, jakie grunty zostały zakwalifikowane do tej podstawy opodatkowania.

---

<sup>12</sup> Dalej umowa nr GK.7093-0005/2004.

<sup>13</sup> Dalej Regulamin cmentarza komunalnego.

<sup>14</sup> Stawka podatku dla gruntów pozostałych w obu latach wynosiła 0,27 zł za 1 m<sup>2</sup>.

W specyfikacji gruntów, które weszły do podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości, wykazanej w deklaracji podatkowej za 2008 r., jako zajęte przez cmentarz komunalny zostały wykazane grunty o pow. 9,5333 ha. Z aktualnej ewidencji gruntów i budynków wynika natomiast, że powierzchnia ta stanowi 12,8803 ha.

Zgodność powierzchni gruntów zajętych pod teren cmentarza wykazywanej przez ww. Wydział w deklaracjach podatku od nieruchomości z dokumentacją źródłową (ewidencją gruntów i budynków) nie była przedmiotem kontroli innych komórek organizacyjnych Urzędu, w tym Wydziałów Podatków i Opłat lub Kontroli, jak również Biura Audytu Wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli, str. 150-173)

W latach 2014-2015, gmina Konin poniosła wydatki z tytułu sprawienia trzech pogrzebów w wysokości odpowiednio: 6.080 zł i 6.580 zł. W każdym roku sprawiono po jednym pogrzebie osoby bezdomnej, co kosztowało budżet miasta danego roku po 2.690 zł.

Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Koninie<sup>15</sup> poinformowała, że zadanie związane z pochówkiem osób, w tym bezdomnych, których zgon nastąpił na terenie gminy Konin, realizowane jest w oparciu o ustawę o pomocy społecznej. Zadanie związane ze sprawianiem pogrzebu zostało przypisane w zakresie czynności pracownikowi działu realizacji świadczeń. Przyjęte postępowanie w tych sprawach przebiega następująco: (1) informacja o zgonie osoby bezdomnej przekazywana jest do rejonowego pracownika socjalnego, celem ustalenia czy są osoby wyrażające zgodę na pochówek tej osoby; (2) sprawą zajmuje się pracownik sekcji świadczeń socjalnych, który przygotowuje zlecenie do zakładu pogrzebowego; w przypadku osoby bezdomnej, której tożsamość nie jest znana, zlecenie pochówku następuje po wydaniu zezwolenia przez prokuraturę; (3) jeżeli z tytułu zgonu osoby bezdomnej są uprawnienia do zasiłku pogrzebowego, to MOPR występuje o zwrot kosztów pogrzebu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w innym przypadku, koszty te pokrywa gmina ze środków na pomoc społeczną.

(dowód: akta kontroli, str. 87-89)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wydział Gospodarki Nieruchomościami, odpowiedzialny za prawidłowe naliczenie podatku od nieruchomości należnego m.in. za obiekt Cmentarza, nie posiadał szczegółowej specyfikacji, jakie grunty i o jakiej powierzchni zostały ujęte w podstawie opodatkowania za lata 2014 i 2015.

Informacja Kierownika tego Wydziału, załączona do tych deklaracji, że deklaracje podatkowe za 2014 r. i za 2015 r. obejmują wszystkie grunty będące własnością miasta Konina, w tym grunty pod cmentarz, zdaniem NIK, jest niewystarczająca dla oceny prawidłowości ustalenia podstawy opodatkowania tym podatkiem i oceny prawidłowego jego wymiaru.

(dowód: akta kontroli, str. 154, 163, 174, 176)

Kierownik Wydziału Podatków i Opłat Urzędu wyjaśniła m.in., że wprawdzie do zadań jej Wydziału należy sprawdzanie powszechności i podstaw opodatkowania, ale za zadania związane z mieniem gminnym i powiatowym odpowiada Wydział Gospodarki Nieruchomościami, i przyjmując, że Wydział ten odpowiada za mienie, to odpowiada też za prawidłowe sporządzanie deklaracji. Ponadto wyjaśniła, że w deklaracji wykazywane są ogólne powierzchnie podstaw opodatkowania i nie ma

<sup>15</sup> Dalej MOPR.

możliwości zweryfikowania czy powierzchnia cmentarza komunalnego wykazana jest w prawidłowej wielkości.

(dowód: akta kontroli, str. 163)

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

Opis stanu faktycznego

W budżecie miasta Konina na 2014 oraz na 2015 r., w dziale 710 Działalność usługowa, rozdział 71035 Cmentarze, nie były planowane dochody i wydatki związane z prowadzeniem, zarządzaniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego, jak również żadne dochody i wydatki z tych tytułów nie zostały wykonane. Zgodnie z postanowieniami § 5 umowy nr GK.7093-0005/2004, finansowanie kosztów zarządzania i administrowania cmentarzem komunalnym przez Spółkę następuje z przychodów osiąganych z opłat określonych w Regulaminie cmentarza komunalnego oraz z innych korzyści uzyskiwanych z tytułu jej zawarcia.

(dowód: akta kontroli, str. 38, 89-91)

W Regulaminie cmentarza komunalnego, w § 4, postanowiono, że na cmentarzu stosowane są opłaty zgodnie z obowiązującym cennikiem ustalonym przez administratora – Spółkę. Kierownik Wydziału Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że wysokość stawek opłat i ich zakres ustala Zarząd Spółki. Prezydent podał w wyjaśnieniach, że zgodnie z Regulaminem cmentarza komunalnego i z umową nr GK.7093-0005/2004, ustalanie cennika usług cmentarnych i pogrzebowych jest suwerenną decyzją Zarządu Spółki i nie wymaga jego akceptacji.

(dowód: akta kontroli, str. 69, 99, 191)

W kontrolowanym okresie obowiązywały dwa cenniki opłat: jeden od 1 października 2008 r. do 30 września 2015 r., drugi od 1 października 2015 r. i nadal. Obydwa zostały przyjęte do stosowania uchwałami Zarządu Spółki.

W cennikach tych ustalone zostały następujące rodzaje opłat:

- a) opłaty za miejsca dziecięce, pojedyncze, podwójne, jedno lub dwupoziomowe, ziemne lub murowane, grobowce, pole urnowe, katakumby urnowe i kolumbarium,
- b) opłaty za przedłużenie praw do grobu ziemnego na kolejne 20 lat, w tym za miejsca dziecięce, pojedyncze lub podwójne, jedno lub dwupoziomowe i pole urnowe,
- c) opłaty za nabycie prawa do miejsca w kolumbarium (rezerwację) na okres do 5 lat, od 5 do 10 lat i powyżej 10 lat,
- d) opłaty za zezwolenie i nadzór nad ustawieniem nagrobka dziecięcego, pojedynczego ziemnego i murowanego, podwójnego ziemnego i murowanego, katakumby urnowej i za obłożenie grobowca,
- e) opłaty za wjazd na cmentarz pojazdu mechanicznego do 3,5 tony lub w związku z przyjęciem lub wydaniem zwłok z chłodni firmom pogrzebowym,
- f) opłaty za transport: za 1 km samochodem kia, mercedes, crafter, za dyspozycję karawanu za 1 godzinę oraz stawka ryczałtowa za transport melexem na terenie cmentarza lub poza oraz koszt dezynfekcji karawanu,
- g) opłata za godzinę obsługi przez pracownika,
- h) opłaty za pochowanie, dochowanie lub ekshumację, których wysokość była zróżnicowana w zależności od rodzaju grobu, w którym nastąpiły te czynności,
- i) opłaty roczne za świadczenie usług komunalnych, których wysokość była zróżnicowana w zależności od miejsca grzebalnego, którego dotyczyły,
- j) inne usługi i opłaty, w tym m.in. roczna opłata konserwacyjna kolumbarium, opłata za wymurowanie grobu, grobowca lub katakumby urnowej, dodatek do

czynności przy zwłokach lub przy rozkładzie zwłok, dodatek zimowy (grunt zmarznięty), opłata za kosmetykę zwłok, opłata za wynajęcie na 1 godzinę sali ceremonialnej Zakładu Pogrzebowego, opłaty: za wynajęcie na 1 godzinę chłodni, za nagrobek granitowy z napisem, za informację na tablicy, za rozbiór i usunięcie nagrobka, za wynajem autobusu (ryczałt na 2 godziny), za usługę muzyczną na trąbce, ryczałt za dodatek do czynności pogrzebowych wykonanych poza godzinami pracy i w dni wolne, za załatwienie zasiłku pogrzebowego w imieniu klienta i dodatek za zastosowanie windy przy pogrzebie,

k) opłaty za utensylia pogrzebowe, w tym za klepsydry, tabliczki, krzyż do grobu, worek do zwłok lub ekshumacji.

(dowód: akta kontroli, str. 136-147)

Prezydent wyjaśnił, że Spółka nie przedkładała jemu kalkulacji stawek opłat i cennika usług cmentarnych i pogrzebowych, ponieważ nie była do tego zobligowana przyjętymi regulacjami zarządzenia zatwierdzającego Regulamin cmentarza komunalnego i umowy nr GK.7093-0005/2004.

(dowód: akta kontroli, str. 191)

Podinspektor Wydziału Gospodarki Komunalnej, której w zakresie czynności powierzono sprawy związane z utrzymaniem i nadzorem nad cmentarzem komunalnym przekazany w administrację Spółce podała w wyjaśnieniach, że Spółka nie przekazuje do Wydziału informacji o uzyskanych przychodach i poniesionych kosztach, związanych z realizacją umowy nr GK.7093-0005/2004, jak również nie zwracała się do Spółki o takie informacje, bowiem przywołana umowa nie zawierała takich ustaleń.

(dowód: akta kontroli, str. 12)

Według informacji przekazanej NIK przez Prezesa Zarządu Spółki, z tytułu świadczenia usług na cmentarzu komunalnym, Spółka, w latach 2014-2015, uzyskała wpływy<sup>16</sup> wynoszące odpowiednio: 1.809.674,8 zł i 1.970.507,66 zł, na które składały się:

- wpływy z tytułu opłat za udostępnianie mienia i urządzeń cmentarnych (opłaty za miejsca grzebalne i przedłużenie prawa do grobu, opłaty za nabycie miejsca w kolumbarium i pozostałe usługi cmentarne), wynoszące 442.656,16 zł (w 2014 r.) i 442.086,62 zł (w 2015 r.),

- wpływy z tytułu świadczonych na cmentarzu usług pogrzebowych, wynoszące 998.853,21 zł (w 2014 r.) i 1.128.923,48 zł (w 2015 r.),

- wpływy z tytułu świadczonych na cmentarzu usług komunalnych, wynoszące 332.214,67 zł (w 2014 r.) i 360.364,66 zł (w 2015 r.),

- inne wpływy w wysokości 75.083,06 zł (za 2014 r. i 2015 r.), w tym z tytułu dzierżawy handlowcom terenu parkingu przy cmentarzu w okresie świątecznym (18.505,5 zł za dwa lata), z tytułu czynszu za dzierżawę gruntu pod budynki handlowe przy cmentarzu i odpłatność za dostawę mediów do nich (44.752,6 zł za dwa lata), sprzedaż trumien poza usługą pogrzebową (11.824,96 zł za dwa lata).

Z uzyskanych wpływów, zgodnie z przywołanymi wyżej postanowieniami § 5 umowy nr GK.7093-0005/2004, Spółka finansowała koszty zarządzania i administrowania cmentarzem, które w 2014 r. wynosiły 2.164.053,84 zł, a w 2015 r. wyniosły 1.871.671,99 zł, w tym na koszty roku 2014 r. składały się koszty bieżące w wysokości 1.732.078,93 zł i koszty majątkowe w wysokości 431.974,91 zł. W 2015 r. poniesione koszty stanowiły w całości koszty bieżące.

<sup>16</sup> Wartości podano w kwocie przychodów netto.



(dowód: akta kontroli, str. 148-149)

W wyjaśnieniach, Kierownik Wydziału Gospodarki Komunalnej podał, że w Wydziale nie były prowadzone analizy opłacalności przyjętego sposobu prowadzenia cmentarza komunalnego. Ponadto wskazał, że umowa nr GK.7093-0005/2004 nie obligowała Wydziału do prowadzenia takich analiz.

(dowód: akta kontroli, str. 134)

Wydział Gospodarki Komunalnej nie dysponował informacjami na temat stanu zaległości z tytułu nieopłaconych w terminie opłat za miejsca grzebalne po upływie 20 lat. Kierownik Wydziału sprawę tą wyjaśnił postanowieniami zawartymi w umowie nr GK.7093-0005/2004 w § 5, zgodnie z którymi wszelkie sprawy finansowe leżą w gestii administratora cmentarza – Spółki.

(dowód: akta kontroli, str. 134)

W postanowieniach Regulaminu cmentarza komunalnego (§ 5 ust. 3-8) zostało ustalone postępowanie z miejscami grzebalnym nieopłaconymi w terminie po upływie 20 lat. Zgodnie z Regulaminem:

- przedłużenie umowy na dalsze 20 lat wymaga ponownego uiszczenia opłaty 20-letniej w roku kalendarzowym, w którym wygasa ważność poprzedniej opłaty,
- opóźnienie we wniesieniu kolejnej opłaty nie może przekroczyć 6 m-cy,
- w przypadku nie wniesienia w terminie opłaty, przywrócenie prawa do grobu jest możliwe tylko za zgodą administratora cmentarza,
- nie wniesienie opłaty za grób w terminie kwalifikuje go do likwidacji,
- likwidacja musi być poprzedzona informacją umieszczoną na grobie na co najmniej 3 miesiące przed terminem likwidacji,
- z czynności związanych z likwidacją grobu sporządza się protokół.

(dowód: akta kontroli, str. 70, 134)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Postanowieniami § 5 umowy nr GK.7093-0005/2004 z 2004 r. upoważniono Spółkę do pobierania przychodów osiąganych przez nią z opłat określonych w regulaminie cmentarza oraz innych korzyści uzyskiwanych z jej realizacji. Jednocześnie, stawki opłat za usługi świadczone na terenie cmentarza komunalnego, w oparciu o zapisy § 4 Regulaminu cmentarza komunalnego, ustalał Zarząd Spółki.

Rozwiązanie to jest niezgodne z dyspozycją art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, który stanowi, że rada gminy podejmuje uchwałę określającą wysokość cen i opłat albo sposób ustalania cen i opłat za usługi cmentarne oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń cmentarza.

NIK wskazuje na to, że zgodnie z aktualnym orzecznictwem sądów administracyjnych (w tym NSA)<sup>17</sup>, podstawę prawną do ustalania opłat za miejsca grzebalne i usługi komunalne związane z pochowaniem zwłok stanowi wymieniony wyżej przepis ustawy o gospodarce komunalnej.

Prezydent wyjaśnił, że zarządzenie zatwierdzające Regulamin cmentarza komunalnego zostało wydane na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu

<sup>17</sup> Wyrok NSA z 26.11.2013 r., sygn. I OSK 1901/13, wyrok WSA w Krakowie z 11.10.2012 r. w sprawie III SA/Kr 228/12 (LEX nr 1228109), wyrok WSA w Krakowie z 17.05.2010 r. w sprawie II SA/Kr 932/09 (orzeczenie dostępne w bazie orzeczeń NSA pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/921B7A4D1A>), wyrok NSA z 7.07.2011 r. w sprawie II GSK 1022/10 (orzeczenie dostępne w bazie orzeczeń NSA pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/362C1EDE90>).

zmarłych. Powyższą ustawę – zgodnie ze stanowiskiem radcy prawnego Urzędu – uznano za *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej. Przekazanie Spółce uprawnień do traktowania wpływów z opłat za usługi świadczone na cmentarzu, jako jej przychody, Prezydent wyjaśnił treścią zapisu § 5 umowy nr GK.7093-0005/2004.

(dowód: akta kontroli str. 38, 69, 190-192)

Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności

NIK zwraca uwagę na to, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>18</sup>, źródłami dochodów własnych gmin są wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów oraz dochody z majątku gminy. Zatem, prawidłowo ustalone opłaty z powyższych tytułów powinny stanowić dochód Miasta, a nie Spółki.

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

Opis stanu faktycznego

Procedury kontroli zarządczej, dotyczące spraw związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego, zostały określone w Regulaminie cmentarza komunalnego, w umowie nr GK.7093-0005/2004, w zakresie czynności podinspektora Wydziału Gospodarki Komunalnej, w zarządzeniach<sup>19</sup> Prezydenta w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem miasta Konina i w zakresie czynności stanowiska ds. nadzoru właścicielskiego, w akcie założycielskim Spółki.

(dowód: akta kontroli, str. 7, 9, 37-38, 57, 68-76, 214-254)

W sprawie prowadzenia przez Spółkę działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych Prezydent wyjaśnił, że Urząd posiada niezbędne informacje o prowadzeniu przez Spółkę takiej działalności oraz, że nie były podejmowane żadne działania nadzorcze wobec Spółki w celu dostosowania jej działalności do przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

(dowód: akta kontroli, str. 211-212)

Prezydent wyjaśnił, że o rzetelnym wykonywaniu obowiązków zarządcy i administratora cmentarza przez Spółkę świadczą pozytywne oceny z analiz dokonywanych przez jej statutowe organy, jak również brak skarg i dobra opinia mieszkańców o jakości świadczonych usług. Podał ponadto, że wykorzystując kompetencje i uprawnienia organów statutowych Spółki, w pełni nadzoruje i kontroluje rzetelne wykonywanie przez nią obowiązków zarządcy i administratora cmentarza. Do wyjaśnień, Prezydent przedłożył protokół z posiedzenia Rady Nadzorczej z 8 września 2014 r., w trakcie którego, członkowie Rady odbyli wizytację cmentarza komunalnego oraz dokonali analizy działalności Zakładu Pogrzebowego Spółki za okres siedmiu miesięcy 2014 r. oraz wyciąg ze sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za 2014 r., w którym omówiona została sytuacja finansowa Zakładu Pogrzebowego. W protokole z posiedzenia Rady zapisano, że: "członkowie Rady pozytywnie ocenili wykonanie parkingu przed cmentarzem, zakup nowego autokarawanu oraz windy pogrzebowej, a także ogólny porządek i ład panujący na cmentarzu".

(dowód: akta kontroli, str. 192-209)

<sup>18</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 198.

<sup>19</sup> Zarządzenie nr 20/2014 Prezydenta Miasta Konina z 23.10.2014 r. i Zarządzenie nr 20/2015 Prezydenta Miasta Konina z 19.02.2015 r.

Podinspektor Wydziału Gospodarki Komunalnej, której w zakresie czynności powierzono sprawy związane z utrzymaniem i nadzorem nad cmentarzem komunalnym przekazanym w administrację Spółce podała w wyjaśnieniach, że nie posiada dokumentacji z kontroli zewnętrznych, w tym państwowej inspekcji sanitarnej, prowadzonych na cmentarzu, ponieważ umowa nr GK.7093-0005/2004 nie obligowała jej do uczestnictwa w kontrolach i gromadzenia dokumentacji z kontroli. Wyjaśniła również, że powierzone jej zadanie rozumie jako podejmowanie interwencji w sytuacjach gdy przez mieszkańców Konina sygnalizowane są nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania cmentarza komunalnego oraz, że w latach 2014-2015 nie odebrała żadnych zgłoszeń wymagających jej interwencji.

(dowód: akta kontroli, str. 11)

W ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego, pracownik zatrudniony w Urzędzie na stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego, był w posiadaniu dokumentacji obrazującej sytuację finansową Spółki, w tym: za 2014 r. opinii biegłego rewidenta, sprawozdania finansowego, sprawozdania Zarządu z jej działalności, analizy ekonomiczno-finansowej i za III kwartały 2015 r. informacji o wynikach ekonomiczno-finansowych Spółki.

(dowód: akta kontroli, str. 255)

W latach 2014-2015 zagadnienia dotyczące cmentarza komunalnego nie były przedmiotem kontroli Wydziału Kontroli Urzędu, komisji Rady Miasta Konina, jak również audytu Biura Audytu Wewnętrznego Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 256-258)

W rejestrze skarg i wniosków Urzędu za 2014 r. i za 2015 r. nie została zarejestrowana żadna skarga dotycząca cmentarza komunalnego.

(dowód: akta kontroli, str. 259-264)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Prowadzony nadzór właścicielski nad Spółką, zdaniem NIK, nie był w pełni skuteczny, bowiem akceptowano prowadzenie przez komunalną osobę prawną działalności komercyjnej, polegającej na świadczeniu usług<sup>20</sup>, która wykracza poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej ustalonych w przepisach art. 1 i art. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Było to niezgodne z przepisami art. 9 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 148, 211-212)

W wyjaśnieniach w powyższej sprawie Prezydent podał, że Spółka działalność w zakresie świadczenia usług pogrzebowych wykonuje od początku istnienia firmy i, że mieści się ona w granicach obowiązującego prawa. Stanowisko to nie znajduje jednak oparcia w przywołanych wyżej przepisach.

(dowód: akta kontroli, str. 211-212)

## 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>21</sup>, wnosi o:

<sup>20</sup> Dotyczy to takich zakresów działalności jak obsługa ceremonii pogrzebowych oraz sprzedaż trumien i utensyliów pogrzebowych.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

- 1) podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do realizacji przez Radę Miasta obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej,
- 2) podjęcie działań mających na celu dostosowanie treści umowy o zarządzanie i administrowanie cmentarzem i regulaminu cmentarza komunalnego do wymogów wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) doprowadzenie do zgodności z przepisami ustawy o samorządzie gminnym działalności Spółki,
- 4) przeprowadzenie czynności sprawdzających w celu ustalenia prawidłowości wykazywanej powierzchni cmentarza komunalnego w deklaracjach na podatek od nieruchomości.

## 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 15 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Joanna Józwiak  
Główny specjalista kontroli państwowej

z up. Grzegorz Malesiński  
Wicedyrektor