



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.004.01.2015  
R/15/003

# 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](mailto:lpo@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/15/003 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi przez wybrane gminy województwa wielkopolskiego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Renata Dudek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 92925 z 16 lutego 2015 r. Agata Nowak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92926 z 16 lutego 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania pl. Kolegiacki 17, 61-841 Poznań (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jaśkowiak Prezydent Miasta Poznania <sup>1</sup> <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 8, 11)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Organizacja zarządzania cmentarzami komunalnymi na terenie Miasta Poznania, w okresie objętym kontrolą<sup>2</sup>, była niezgodna z obowiązującymi przepisami. Przypisane ustawowo organom Miasta kompetencje<sup>3</sup> były realizowane<sup>4</sup> przez zarządcę cmentarzy komunalnych w Poznaniu, Spółdzielnię Pracy Universum (dalej: „Spółdzielnia” lub „Universum”), tj. przez podmiot do tego nieuprawniony. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również dopuszczenia do nierozliczania, z budżetem gminy, wpływów z tytułu opłat cmentarnych przez Spółdzielnię realizującą to zadanie komunalne. Miasto nie dysponowało przy tym narzędziami umożliwiającymi zweryfikowanie danych dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, które mogłyby stanowić podstawę do oceny racjonalności gospodarki finansowej związanej z realizacją powierzonego zadania. Kontrola nie wykazała natomiast nieprawidłowości w zakresie stanu utrzymania cmentarzy komunalnych na terenie Miasta Poznania. Stwierdzone nieprawidłowości świadczyły o słabości systemu kontroli zarządczej w zakresie związanym z realizacją zadań dotyczących zarządzania cmentarzami.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Organizacja zarządzania, prowadzenia i utrzymania cmentarzy komunalnych.

Opis stanu faktycznego

Na terenie Poznania, w latach 2013-2014, funkcjonowały dwa cmentarze komunalne: Cmentarz Komunalny nr 1 na Miłostowie oraz Cmentarz Komunalny nr 2 na Junikowie, założone w latach czterdziestych XX w. Teren ten nie był poszerzany w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 5)

<sup>1</sup> Od dnia 8 grudnia 2014 r., wcześniej, od 14 grudnia 1998 r., Prezydentem Miasta był Ryszard Grobelny.

<sup>2</sup> Kontrolą objęte były lata 2013-2014, z tym zastrzeżeniem, że badaniami mogą zostać objęte zdarzenia wcześniejsze lub późniejsze (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), które miały bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli lub celem zebrania danych porównawczych.

<sup>3</sup> W tym: uprawnienia dotyczące ustalania opłat za komunalne usługi cmentarne oraz dotyczące stanowienia zasad korzystania z obiektów komunalnych poprzez wprowadzenie regulaminów cmentarzy.

<sup>4</sup> Na podstawie umowy z 1 lipca 1992 r. (dalej: „umowa”).

Prowadzenie spraw cmentarzy komunalnych zostało przekazane Spółdzielni z dniem 6 marca 1975 r. na podstawie Zarządzenia Nr 152/74 Prezydenta Miasta Poznania z 30 grudnia 1974 r. Na tej podstawie Miasto przekazało Spółdzielni składniki mienia komunalnego niezbędne do realizacji zadań związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi. Przekazaniem objęto: domy przedpogrzebowe, budynki socjalno-gospodarcze, zakłady produkcji kamieniarskiej, środki transportowe, materiały oraz pozostałe przedmioty nietrwale.

Na podstawie umowy zawartej 1 lipca 1992 r., Zarząd Miasta Poznania (reprezentowany przez Prezydenta i Wiceprezydenta Miasta) powierzył Spółdzielni Pracy Universum zarządzanie, utrzymanie i prowadzenie na okres 25 lat cmentarzy komunalnych Miasta, tj. cmentarza komunalnego nr 1 na Miłostowie i cmentarza komunalnego nr 2 na Junikowie, wraz ze znajdującymi się na tych terenach budynkami i budowlami.

Spółdzielnia Universum, poza zadaniami zleconymi w ramach ww. umowy, świadczyła również usługi okołopogrzebowe i kamieniarskie.

Zakres zadań Spółdzielni ustalono w umowie w następujący sposób:

- całokształt spraw związanych z działalnością cmentarzy w zakresie bieżącej konserwacji poprzez pielęgnację zieleni, utrzymanie czystości na terenach cmentarnych oraz placach i parkingach znajdujących się w obrębie cmentarzy, konserwację ławek, koszy na odpadki i śmietników, konserwację pomp;
- rozbudowa i modernizacja oraz remont kapitalny cmentarzy: projektowanie nowych kwater, projektowanie nowych oraz modernizacja i przebudowa istniejących obiektów, budowa nowych obiektów kubaturowych i niekubaturowych, remonty kapitalne istniejących budynków i budowli;
- prowadzenie ewidencji osób zmarłych i chowanych na cmentarzach;
- udostępnianie innym podmiotom gospodarczym dokonywania obrządku pogrzebowego na terenie cmentarzy komunalnych według zasad ustalonych przez Spółdzielnię i zaakceptowanych przez Zarząd Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 311-330, 688-750, 765-766, 773-776, 831-852)

Regulaminy cmentarzy nr 1 i nr 2, wprowadzone przez Zarząd Spółdzielni uchwałą nr 17/2006 z dnia 29 sierpnia 2006 r. wraz z załącznikami<sup>5</sup> były dostępne na jej stronie internetowej<sup>6</sup>. W dokumentach tych określono sprawę dotyczącą obsługi administracyjnej cmentarza, przepisy dotyczące zasad korzystania z obiektów cmentarzy oraz zasady wykonywania usług cmentarnych i pogrzebowych, z uwzględnieniem regulacji odnoszących się do firm zewnętrznych realizujących powyższe usługi.

(dowód: akta kontroli str. 689, 751-756)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2013-2014, organizacja zarządzania cmentarzami komunalnymi nie była zgodna z obowiązującym w tym czasie stanem prawnym.

Umowa na prowadzenie, zarządzanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych zawarta została w 1992 r. na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup> oraz ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>8</sup>. W trakcie jej obowiązywania ustawodawca wprowadził, od dnia 20 lutego 1997 r., nowe regulacje prawne dotyczące sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej, a od dnia 1 stycznia 2004 r. dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>9</sup>, gospodarka komunalna (w tym, w zakresie cmentarnictwa) może być prowadzona przez zakład budżetowy lub przez spółkę prawa

<sup>5</sup> zał. nr 1 wprowadzony uchwałą Zarządu Spółdzielni nr 15/2013 z 26 czerwca 2013 r. i zał. nr 2 wprowadzony uchwałą Zarządu Spółdzielni nr 18/2014 z 30 maja 2014 r.

<sup>6</sup>[http://www.universum-poznan.com.pl/cmentarz-milostowo/regulamin-cmentarza\\_1](http://www.universum-poznan.com.pl/cmentarz-milostowo/regulamin-cmentarza_1); [http://www.universum-poznan.com.pl/cmentarz-junikowo/regulamin-cmentarza\\_2](http://www.universum-poznan.com.pl/cmentarz-junikowo/regulamin-cmentarza_2)

<sup>7</sup> Dz.U. z 2013 r. Nr 594 ze zm.

<sup>8</sup>Dz.U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 ze zm.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

handlowego. W myśl art. 3 ust. 1 przywołanej ustawy, jednostki samorządu terytorialnego, w drodze umowy, mogą również powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>10</sup>, w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>11</sup>, przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>12</sup>, przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>13</sup>, przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>14</sup> i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>15</sup> albo na zasadach ogólnych.

Mirosław Kruszyński, Zastępca Prezydenta Miasta Poznania, odpowiedzialny w latach objętych kontrolą za nadzór nad Wydziałem Gospodarki Komunalnej, zeznał, że próby weryfikacji treści umowy były podejmowane około 2005 r. (może 2006 r.). O weryfikację treści umowy pod kątem jej dostosowania do aktualnego stanu prawnego proszeni byli pracownicy Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej oraz Wydziału Gospodarki Nieruchomościami. Zadeklarował jednocześnie, że ze swojej strony podejmował on działania, mające na celu ustalenie, czy cmentarze komunalne, w tym ich grunty, nie przestały być własnością Miasta. W tym celu sporządzone zostały opinie prawne, mające potwierdzić prawo Miasta do nieruchomości przekazanych Universum oraz zinwentaryzowane i wprowadzone do majątku zostały nakłady Miasta. Działania zmierzające do dostosowania umowy do aktualnego stanu prawnego były podejmowane w zakresie wskazanym w opiniach prawnych<sup>16</sup>, sporządzanych na potrzeby Urzędu. Na podstawie tych opinii wprowadzano zmiany do umowy. Zastępca Prezydenta zwrócił uwagę na fakt, że autor opinii prawnej powinien wskazać, że umowa w jakimś zakresie nie jest dostosowana do obowiązującego stanu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 666-670, 798, 824)

NIK wskazuje na to, że zgodnie z treścią umowy z dnia 1 lipca 1992 r. zawartej pomiędzy Zarządem Miasta Poznania a Spółdzielnią (§ 10), w razie braku porozumienia co do sposobu zmiany zawartej umowy, Miastu przysługiwało prawo jej rozwiązania z zachowaniem 5-letniego okresu wypowiedzenia.

2. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Ponadto, na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organom gminy przysługuje prawo stanowienia aktów określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych (27 marca 2015 r.), Rada Miasta nie podjęła uchwały w sprawie sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej w zakresie utrzymania cmentarzy oraz nie określiła zasad i trybu korzystania z cmentarzy komunalnych. Regulaminy cmentarzy zawierające m.in. przepisy określające zasady korzystania z obiektów cmentarzy, skierowane do ogółu osób korzystających z ich urządzeń nie były wprowadzone przez właściwy organ gminy, lecz przez podmiot realizujący w oparciu o mienie komunalne, powierzone mu zadanie z zakresu użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 43-71, 689, 751-756)

Bożena Przewoźna - Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej (dalej, w skrócie: Dyrektor Wydziału), odpowiedzialna w okresie objętym kontrolą m.in. za prowadzenie spraw cmentarnictwa na obszarze Miasta Poznania wskazała, że Miasto określiło sposób prowadzenia cmentarzy w umowie zawartej z Universum. W sprawie ustalenia regulaminu

<sup>10</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 113 ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.

<sup>16</sup> Opinie prawne odnosiły się głównie do spraw dotyczących statusu prawnego nieruchomości, na których posadowione są cmentarze komunalne.

cmentarza przez zarząd Spółdzielni, zarówno Zastępca Prezydenta, odpowiedzialny w latach objętych kontrolą za nadzór nad Wydziałem Gospodarki Komunalnej, jak i dyrektor Wydziału wskazali, że prawo do tworzenia regulaminów cmentarzy komunalnych przez Spółdzielnię wynikało z postanowień umowy. Ponadto, dyrektor Wydziału podała, że obowiązek gminy w zakresie ustalenia regulaminu nie wynika z ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz z rozporządzeń wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 14, 38-52, 54-71, 632-639, 666-670, 675-682, 790-824)

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą, sposób organizacji zadań związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi nie był zgodny z obowiązującymi przepisami.

## 2. Realizacja umowy na zarządzanie, utrzymanie i prowadzenie cmentarzy komunalnych Miasta Poznania.

### 2.1 Wykonywanie zadań przez zarządcę cmentarza.

Zakres sprawozdawczości zarządcy cmentarza oraz danych posiadanych przez Urząd w związku z prowadzeniem, utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi wynikał z umowy. Nie obejmował on prawidłowości prowadzenia dokumentacji cmentarnej, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów<sup>17</sup> oraz informacji dotyczących sposobu realizacji przez Spółdzielnię zadań wynikających z postanowień ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wraz z aktami wykonawczymi (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków<sup>18</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 311-330, 334-398)

W objętym kontrolą okresie Urząd otrzymywał sprawozdania miesięczne odnoszące się do ilości pochówków i wykonanych prac oraz roczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z utrzymania cmentarzy komunalnych. Sprawozdawczość roczna obejmowała:

- wielkość wpływów z tytułu opłat za groby na poszczególnych cmentarzach z wyodrębnieniem miejsc urnowych (sprzedaż nowych miejsc grzebalnych, prolongaty po upływie 20 lat, opłaty uzupełniające po dochowaniu do grobu;

- zwroty opłat wynikające z ekshumacji;

oraz wydatki poniesione na:

- utrzymanie cmentarzy dotyczące gospodarki odpadami;

- konserwację ujęć wodnych, budowę nowych i naprawę istniejących;

- wycinkę i nasadzenia drzew, krzewów oraz ich formowanie;

- bieżącą konserwację i pielęgnację zieleni, utrzymanie porządku oraz drobne prace remontowe, konserwacyjne;

- remonty i budowę nowych dróg oraz małej architektury;

- ochronę cmentarzy;

- remonty, modernizację obiektów oraz inwestycje na cmentarzach.

(dowód: akta kontroli str. 334-398)

W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymał, na podstawie § 6 punkt 7 umowy, informacje o planowanych nakładach inwestycyjnych na obiektach cmentarzy komunalnych. Jednocześnie, Spółdzielnia wskazywała, że realizacja zadań zarówno w kontekście ilościowym jak i terminowym uzależniona będzie od jej możliwości finansowych, związanych z wpływami z tytułu sprzedaży i prolongowania miejsc grzebalnych, a także od rezerwacji miejsc grobowych i nisz urnowych w kolumbariach. Ponadto, Universum zastrzegła możliwość zmiany cen realizacji poszczególnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 399-401, 413-418)

W wyniku kontroli stanu sanitarno-technicznego cmentarzy komunalnych, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, w latach 2013 - 2014 r., nie stwierdził nieprawidłowości. Dokumentację potwierdzającą wyniki powyższych kontroli Urząd pozyskał od Spółdzielni w czasie trwania kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 638, 641-662)

<sup>17</sup> Dz.U. nr 90, poz. 1013 ze zm.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284

Urząd nie posiadał dokumentacji dotyczącej zarządzania cmentarzem, która pozwalała na ocenę prawidłowości realizacji zadań przez Spółdzielnię, w zakresie:

- wykonywania obowiązków nałożonych na zarządcę cmentarza przepisami ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze i usytuowanie terenu cmentarza, sposobu ustalania powierzchni cmentarza, rodzaju powierzchni grzebalnych i wymagań, jakim musi odpowiadać ich zagospodarowanie oraz wymagań, jakim muszą odpowiadać groby oraz inne miejsca pochówku zwłok i szczątków<sup>19</sup>,
- prowadzenia dokumentacji cmentarnej, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów,
- przestrzegania regulaminu cmentarza.

Dyrektor Wydziału wskazała, że dane dotyczące wymagań, jakim muszą odpowiadać groby oraz inne miejsca pochówku zwłok i szczątków, zgodnie ze swoimi kompetencjami, powinna mieć Spółdzielnia Universum. Według umowy, fachowcem jest zleceniobiorca i ma on według najlepszej wiedzy prowadzić sprawy cmentarzy komunalnych. Dane o spełnianiu wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze i ich usytuowanie, sposobie ustalania powierzchni cmentarzy, rodzaju powierzchni grzebalnych i wymagań, jakim musi odpowiadać ich zagospodarowanie posiada Miejska Pracownia Urbanistyczna, w związku z tworzeniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wyznaczając kolejne tereny pod cmentarze przy planowaniu przestrzennym. Urząd przygotowuje się do przejścia ksiąg<sup>20</sup> od Universum. Będzie za to odpowiedzialny pracownik (jeszcze niezatrudniony), który ma zaznajomić się z przepisami w tym zakresie. Gdyby były przesłanki do podjęcia nadzoru i kontroli w tym zakresie, np. wynikające z interwencji czy skarg mieszkańców, Wydział podjąłby działania wyjaśniające.

(dowód: akta kontroli str. 632-634, 675-682)

W umowie, strony zastrzegły możliwość zwrócenia się do Spółdzielni z żądaniem opracowania raportu z rejestru podmiotów prowadzących działalność pogrzebową i kamieniarską na terenie cmentarzy, nie częściej jednak niż raz na pół roku. Dyrektor Wydziału podała, że nie zaistniała potrzeba uzyskiwania informacji o wpływach z tytułu udostępniania przez Spółdzielnię możliwości dokonywania obrządku pogrzebowego przez inne przedsiębiorstwa.

(dowód: akta kontroli str. 311-329, 637)

## **2.2 Ustalanie, przyjmowanie i rozliczanie z budżetem gminy opłat za miejsca grzebalne i za usługi komunalne związane z pochówkiem oraz wydatków związanych z utrzymaniem cmentarza.**

W umowie, strony postanowiły, że utrzymanie cmentarzy komunalnych, a także zadania z niej wynikające finansowane będą przez Spółdzielnię ze środków własnych oraz z wpływów ze sprzedaży i prolongowania miejsc grzebalnych. Wysokość opłat za poszczególne rodzaje miejsc grzebalnych ustala Spółdzielnia. Jednocześnie, Spółdzielnia jest zobowiązana do przedkładania rocznych informacji z rzeczowej i finansowej realizacji zadań wynikających z umowy. Zmiany wysokości opłat za miejsca wymagają akceptacji Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 311-330)

W latach 2013-2014 w Urzędzie nie planowano oraz nie realizowano dochodów z tytułu wpływów związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych. Dochody z tytułu opłat za groby realizowane na cmentarzach komunalnych nie były przekazywane do budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 399-401, 411-412, 570-610, 611-612)

W objętym kontrolą okresie Miasto nie przekazywało Spółdzielni, stosownie do przyjętego systemu finansowania zadania, środków z tytułu utrzymania, prowadzenia i zarządzania cmentarzami komunalnymi realizowanego na podstawie umowy.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków.

<sup>20</sup> Zakres dokumentacji podlegającej przekazaniu, w związku z zakończeniem umowy, określony został w § 3 ust.2 umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 310, 691-709)

W § 8 umowy strony ustaliły, że na czas jej trwania Zarząd Miasta (później Prezydent), corocznie, na wniosek Spółdzielni, odstępować będzie od poboru podatku od nieruchomości, w części dotyczącej gruntów. Na podstawie aneksu nr 2 (obowiązującego od 1 stycznia 2011 r.) strony ustaliły, że w przypadku niezastosowania ulgi w podatku przez właściwy organ podatkowy od wskazanych nieruchomości, Universum może przedstawić propozycję zmiany wysokości opłat za poszczególne rodzaje miejsc grzebalnych, która to zmiana wyrówna koszt należnego do zapłaty podatku. Ustalono, że Prezydent zatwierdza zarządzeniem zaproponowaną w ten sposób zmianę wysokości opłat.

(dowód: akta kontroli, str. 311-329)

W latach 2013-2014, na podstawie art. 207 i 210, art. 67 a § 1 pkt 3 oraz art. 67 b §1 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, na wnioski zarządu Spółdzielni Universum, Prezydent wydał łącznie 24 decyzje w sprawie umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości w łącznej kwocie 3 503 027 zł oraz 23 267 zł odsetek za zwłokę z tytułu zaległości. Umorzeniem były obejmowane każdorazowo zaległości w podatku dotyczące gruntów stanowiących powierzchnię cmentarzy oraz budowli znajdujących się na obu cmentarzach. Podstawą do podania w deklaracji podatkowej, iż cmentarz stanowi grunt był wypis z rejestru ewidencji gruntów i budynków.

W 2004 r. Urząd uzyskał opinię Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, z której wynika, iż umorzenie zaległości z tytułu podatku od nieruchomości dla Spółdzielni Pracy nie stanowi pomocy publicznej.

Jak wynika z wyjaśnień Iwony Maćkowiak - Zastępcy Dyrektora Wydziału Finansowego, organ podatkowy pozostawał związany żądaniem podatnika, co do rodzaju wnioskowanej ulgi. Zgodnie ze stanowiskiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu, Prezydent nie miał podstaw do udzielenia ulgi innej niż wnioskowana, czyli całkowite umorzenie zaległości.

Zarządca cmentarza w ww. okresie regulował podatek od nieruchomości w części dotyczącej budynków i budowli wykorzystywanych na działalność gospodarczą.

W treści wszystkich miesięcznych wniosków o umorzenie zaległości w podatku od nieruchomości, Zarząd Spółdzielni Universum wskazywał, że kalkulacje dotyczące cen miejsc grzebalnych na cmentarzach komunalnych uwzględniały zwolnienie z podatku od nieruchomości, podkreślając, że umorzenie umożliwi utrzymanie opłat za miejsca grzebalne na możliwie najniższym poziomie.

Zdaniem Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej, Miastu znana jest wielkość wpływów z tytułu opłat i prolongat oraz kwota wydatków. Są one wykazywane w sprawozdaniach rocznych przedkładanych przez Universum. Dyrektor Wydziału wyraził stanowisko, że w sytuacji, gdy Miasto zgadza się aby pożytki z zarządzania cmentarzami (opłaty, umorzenie podatku) były przekazywane na rzecz zarządzającego, podmiot ten ma tak gospodarować środkami, by wystarczyły one na pokrycie kosztów działalności. Umowa zakłada ekwiwalentność świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 675-682, 853-1090)

Według sprawozdania rzeczowo – finansowego Universum z utrzymania cmentarzy komunalnych Miasta, wpływy Spółdzielni z tytułu opłat za groby wyniosły w 2013 r. 3 554 798 zł, w 2014 r. 3 531 454 zł, a zwroty opłat z tytułu ekshumacji zwłok wyniosły odpowiednio 79 390 zł i 111 766 zł. Wobec powyższego, wysokość środków pozostających na utrzymanie cmentarzy wyniosła 3 475 408 zł i 3 419 688 zł. Wykazane przez Spółdzielnię wydatki związane z realizacją umowy wyniosły w 2013 r. 3 539 292 zł, a w 2014 r. 3 432 160 zł. Różnica pomiędzy dochodami z tytułu opłat za groby a zrealizowanymi wydatkami, według sprawozdania rzeczowo – finansowego Universum, z utrzymania cmentarzy komunalnych została pokryta ze środków własnych Spółdzielni.

(dowód: akta kontroli str. 384-398)

Dyrektor Wydziału podała, że Wydział sprawdzał czy założone na inwestycje kwoty są możliwe do zrealizowania z wpływów Universum (opłaty, prolongaty) i umorzonego podatku.

Do czasu wydania decyzji przez Prezydenta o umorzeniu podatku od nieruchomości, Universum, realizując zaplanowane inwestycje/prace, finansuje je ze środków własnych. Miasto zakładało ekwiwalentność umowy. Żadna ze stron nie wniosła o pokrycie wydatków poniesionych przez Universum, które nie były pokryte ze środków z tytułu opłat i prolongat,  
(dowód: akta kontroli str. 675-682)

Według § 6 ust. 1 umowy, Spółdzielnia przedstawiała propozycję zmiany wysokości opłat za poszczególne rodzaje miejsc grzebalnych, a wysokość opłat ustalał prezydent w formie zarządzenia, wydanego na podstawie uchwały Rady Miasta w sprawie powierzenia Prezydentowi uprawnień do ustalania niektórych cen i opłat<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 38-49)

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą stawki opłat za groby ustalono w zarządzeniu nr 638/2012/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 18 września 2012 r., w zarządzeniu nr 714/2013/P oraz zarządzeniu nr 652/2014/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 4 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 55-71)

Wysokość stawek za miejsca pochówku wskazana w zarządzeniu nr 638/2012/P z dnia 18 września 2012 została ustalona na poziomie określonym przez Spółdzielnię, która wniosła o zmianę opłat obowiązujących od 2011 r. Zdaniem wnioskodawcy konieczność zmiany zarządzenia nr 436/2011/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 8 lipca 2011 r. wynikała ze wzrostu inflacji oraz cen paliw, zmniejszającej się ściągalności opłat za groby oraz spadku sprzedaży miejsc grzebalnych, a także urealnienia stawek opłat za korzystanie z mienia komunalnego na przestrzeni 20 lat i wprowadzenia usługi rezerwacji miejsca pochówku. Wskazano na fakt, iż wysokości opłat za groby obowiązujących w Poznaniu należą do najkorzystniejszych w kraju.

(dowód: akta kontroli str. 55-71, 510-650)

Cennik opłat cmentarnych obejmujący opłaty za miejsca grzebalne oraz usługi cmentarne takie jak: przechowywanie zwłok w chłodni, wypożyczenie pomieszczenia przechowalni zwłok w celu ubrania zmarłego, przechowanie urny z prochami, złomowanie nagrobka przez cmentarz, nadzór przy ustawianiu nagrobka, wjazd na cmentarz, korzystanie z pomp, udostępnienie kaplicy do pogrzebu, czynności administracyjno-terenowe, został ustalony przez Universum<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 632-633, 637, 689, 710-750)

W umowie, strony nie określiły zasad objęcia cmentarzy komunalnych ubezpieczeniem. Według danych pozyskanych przez Urząd od Spółdzielni, w latach 2013-2014 prowadzonych było 18 spraw dotyczących szkód powstałych na terenie cmentarzy. W wyniku postępowań odszkodowawczych wypłacone zostały odszkodowania w łącznej kwocie 15 707,28 zł.

(dowód: akta kontroli str. 640)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Według art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego stanowią o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze

<sup>21</sup> Uchwała nr XLIV/561/V/2008 z 4 listopada 2008 r., uchwała nr LIX/796/V/2009 z dnia 25 sierpnia 2009 r., uchwała nr XXII/282/VI/2011 z dnia 6 grudnia 2011 r., uchwała nr XXX/426/VI/2012 z dnia 17 kwietnia 2012 r.

<sup>22</sup> Spółdzielnia, poza zarządzaniem cmentarzami komunalnymi, wykonywała także usługi pogrzebowe. Na podstawie umowy była zobowiązana do umożliwienia innym przedsiębiorcom pogrzebowym dokonywania obrządku na terenie cmentarzy komunalnych, jednak ustalając ceny za korzystanie z urządzeń cmentarnych, które okazały się cenami nadmiernie wygórowanymi, a - zdaniem UOKiK - Spółdzielnia zbudowała sobie tym sposobem bezprawną przewagę konkurencyjną nad swoimi rywalami (orzeczenie SOKiK z 23.01.2007 r. sygn. akt XVII AmA 41/06 – vide: publikacja Z. Jurczyka z 2011 r. pt. „Zakres interwencji organu antymonopolowego w działalność gospodarczą gmin”. [www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl))

użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 4 ust. 1 pkt 2 lit f i pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów (w tym opłat cmentarnych<sup>23</sup>) oraz dochody z majątku gminy stanowią dochód gminy.

Prezydent Miasta, z upoważnienia Rady Miasta, określił wysokość opłat za miejsca grzebalne oraz za prolongaty miejsc grzebalnych. W Mieście Poznań nie zostały natomiast określone w formie uchwały Rady Miasta, zasady ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej realizowane w związku z funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych, co było niezgodne z przywołanym na wstępie przepisem ustawy o gospodarce komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 43-71, 399-400)

Odnosząc się do powyższej kwestii, Dyrektor Wydziału podała, że Miasto określiło sposób prowadzenia cmentarzy w umowie zawartej ze Spółdzielnią Pracy Universum.

(dowód: akta kontroli str. 675-682)

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału wynika, że nieuwzględnianie w uchwałach Rady Miasta planowanych dochodów własnych Miasta z tytułu opłat i usług cmentarnych było wynikiem stosowania rozwiązań przyjętych w umowie. Przychody z miejsc grzebalnych i prolongat mają starczać na utrzymanie cmentarzy, zgodnie z umową o ekwiwalentności świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 675-682)

Zastępca Prezydenta podał, że opłaty pobierane przez Universum w związku z realizacją umowy nie były przekazywane do budżetu Miasta ponieważ, zgodnie z umową, wpływ z tytułu opłat za groby stanowią wynagrodzenie Spółdzielni.

(dowód: akta kontroli str. 666-670)

Skarbnik Miasta podała, że zarządzanie cmentarzami powierzono innemu podmiotowi, na mocy umowy określającej warunki cywilnoprawne realizacji tego zadania. Umowa z Universum określa zasady wzajemnych rozliczeń z tytułu zarządzania cmentarzem przez podmiot, w tym koszty utrzymania cmentarzy i przeznaczenia wpływów z opłat za groby pobieranych przez zarządcę. Miasto nie uzyskuje z tego tytułu dochodów, nie przekazuje również środków na utrzymanie cmentarzy.

(dowód: akta kontroli str. 683-686)

W ocenie NIK, rozwiązanie to jest niezgodne z dyspozycją art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z dnia z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>24</sup>, z których wynika, że źródłami dochodów własnych gmin są wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów (w tym, ustawa o cmentarzach) oraz dochody z majątku gminy. Oznacza to, że gmina nie ma podstaw do tego, by zrezygnować z planowania dochodów z tego typu opłat w budżecie oraz do przekazania uprawnienia do pobierania i traktowania ich jako dochody własne innemu podmiotowi<sup>25</sup>.

2. Przy weryfikacji wysokości proponowanych przez Spółdzielnię stawek opłat za groby oraz za prolongowanie miejsc grzebalnych, dokonywanej w związku z przygotowaniem zarządzeń Prezydenta z 18 września 2012 r. i z 4 listopada 2014r., nie analizowano w sposób szczegółowy kosztów ponoszonych przez Universum w związku z realizacją umowy oraz nie weryfikowano wykazywanych przez Spółdzielnię kwot przychodów z opłat cmentarnych.

<sup>23</sup> Opłaty za miejsca grzebalne oraz za komunalne usługi cmentarne. Co do dopuszczalnego zakresu tych opłat, por.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r. w sprawie II SA/Kr 932/09 (orzeczenie dostępne w bazie orzeczeń NSA pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/921B7A4D1A>) oraz wyrok NSA z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie II GSK 1022/10 (orzeczenie dostępne w bazie orzeczeń NSA pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/362C1EDE90>)

<sup>24</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.

<sup>25</sup> W latach 2013-2014, przez Spółdzielnię, zostały pobrane opłaty za groby w łącznej wysokości 7 086 252 zł (Spółdzielnia nie udzieliła natomiast kontrolerom NIK informacji o wielkości wpływów z tytułu innych usług komunalnych realizowanych w związku z wykonywaniem powierzonych jej zadań gminy).

(dowód: akta kontroli, str. 769-776)

Dyrektor Wydziału wskazała, że Wydział dokonywał weryfikacji proponowanych opłat biorąc pod uwagę: poziom inflacji, konieczność zorganizowania właściwego systemu gospodarki odpadami na cmentarzach, zmniejszający się wpływ środków finansowych z tytułu prolongat, konieczność właściwego utrzymania bieżącego cmentarzy, konieczność urealnienia niektórych stawek za groby, częstotliwość zmian opłat. W celu rzetelnej oceny proponowanych stawek opłat Wydział opracował zestawienie opłat stosowanych w innych miastach na cmentarzach komunalnych w 2008 r., które jest na bieżąco telefonicznie aktualizowane. Zmiany opłat na cmentarzach komunalnych nie następowały co roku, i tak np. ceny z 2002 r. obowiązywały do 2011 r., a ceny z 2012 r. obowiązują do dnia dzisiejszego. Według pani Dyrektor, ceny w Poznaniu kształtowały się na poziomie średnim. W trakcie zmian cen również brano pod uwagę obowiązujące zasady gospodarowania odpadami, które miały wpływ na koszty ponoszone przez Spółdzielnię.

(dowód: akta kontroli str. 279-675-682)

Posiadane przez Urząd ogólne dane dotyczące kosztów oraz przychodów z realizacji zadań z zakresu zarządzania, prowadzenia i utrzymania cmentarzy komunalnych, w ocenie NIK, nie są wystarczające dla zagwarantowania efektywnej i racjonalnej gospodarki komunalnej w tym zakresie. Miasto nie zapewniło sobie przy tym możliwości ich weryfikacji w oparciu o dokumentację księgową Spółdzielni.

2. W okresie objętym kontrolą, w związku z zobowiązaniem zawartym w umowie z 2 lipca 1992 r., Miasto systematycznie stosowało w stosunku do Spółdzielni (każdorazowo na jej wnioski), ulgi w zapłacie części podatku od nieruchomości. Decyzje w sprawie ulg, polegających na umorzeniu zaległości podatkowej, corocznie wydawane były na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 oraz art. 67b § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa ze względu na „ważny interes publiczny” wynikający z faktu, że Spółdzielnia, kalkulując wysokość opłat za miejsca grzebalne, nie uwzględniła należnego podatku od nieruchomości, co z kolei pozwala ustalić ceny na niższym poziomie i skutkuje tym, że osoby uiszczające opłaty związane z pochówkiem mogą wykupić miejsca grzebalne w cenie niższej o koszt podatku.

NIK negatywnie z punktu widzenia gospodarności ocenia to, że Miasto nie dysponowało szczegółową wiedzą ani narzędziami pozwalającymi na zweryfikowanie danych dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków (stanowiących podstawę przedkładanych przez Spółdzielnię sprawozdań rzeczowo-finansowych), które mogłyby dawać podstawy do dokonania oceny racjonalności gospodarki finansowej Spółdzielni związanej z realizacją powierzonego zadania.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na to, że instytucja umorzenia zaległości podatkowej (jako odstępstwo od zasady powszechności opodatkowania, wyrażonej w art. 84 Konstytucji), ma charakter wyjątku od zasady, co oznacza, że powinna ona być stosowana właśnie jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Zaprzeczeniem tego jest stosowanie instytucji umorzenia zaległości w sposób permanentny i wynikający nie tyle z nadzwyczajnego (szczególnego) charakteru zdarzenia stanowiącego podstawę jego zastosowania, co z przyjętego w formie umowy (wadliwego zresztą) modelu rozliczeń.

2. Wobec przewidywanego, 25-letniego okresu obowiązywania, umowa z dnia 1 lipca 1992 r., wygaśnie w lipcu 2017 r. NIK zwraca uwagę na to, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych (27 marca 2015 r.) w Urzędzie nie zostały podjęte działania zmierzające do jej rozliczenia (§ 14 dodany aneksem nr 2 z listopada 2010 r., według którego do końca 2015 r. powinien zostać sporządzony spis inwentaryzacyjny dla cmentarzy, będący podstawą określenia wartości poczynionych nakładów przez Spółdzielnię i ich rozliczenia w związku z zakończeniem umowy). Dyrektor Wydziału wskazała, że w drugim kwartale bieżącego roku (2015 r.) zostanie powołana komisja inwentaryzacyjna, celem realizacji postanowień umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 611-615)

Ocena cząstkowa

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stanu utrzymania cmentarzy komunalnych. Umowa o zarządzanie, utrzymanie i prowadzenie cmentarzy komunalnych, sposób

ustalania opłat za usługi komunalne związane z pochówkiem oraz sposób pobierania opłat za miejsca grzebalne i z tytułu komunalnych usług cmentarnych nie były natomiast zgodne z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą regulacjami prawnymi dotyczącymi gospodarki komunalnej i dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

### 3. Nadzór i kontrola.

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2014, realizacja zadań związanych z prowadzeniem cmentarzy komunalnych przypisana była pracownikom Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (aktualnie: Wydział Gospodarki Komunalnej). Prowadzenie spraw z zakresu nadzoru nad przestrzeganiem właściwych przepisów regulujących sprawy utrzymania i prowadzenia cmentarzy oraz chowania zmarłych w zakresie dotyczącym cmentarzy komunalnych, udział w planowaniu rozwoju cmentarnictwa w mieście, a także przeprowadzanie kontroli na cmentarzach komunalnych należały w 2013 r. do pracownika Oddziału Nadzoru Usług Komunalnych, a od 2014 r., w związku ze zmianą struktury organizacyjnej Wydziału, do pracownika Oddziału Koordynacji Utrzymania Czystości i Porządku w Mieście.

(dowód: akta kontroli str. 54, 72-278)

W Urzędzie nie opracowano procedur dla zadań związanych z nadzorem na prowadzeniem, zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 675-682)

Nadzór nad realizacją zadań zarządcy cmentarza obejmował kontrolowanie wykonania zadań inwestycyjnych realizowanych przez Spółdzielnię na cmentarzach komunalnych<sup>26</sup>, stan czystości cmentarzy oraz analizę sprawozdań wymaganych umową.

(dowód: akta kontroli str. 413-463, 675-682)

Zarządzanie cmentarzami komunalnymi nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej, nie było również objęte audytem wewnętrznym. Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli podał, że w latach 2013 – 2014 nie wskazywano na potrzebę objęcia kontrolą lub audytem zadań związanych z zarządzaniem oraz prowadzeniem cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 561-567, 568-569)

Postępowania skargowe prowadzone w Urzędzie na podstawie wniosków złożonych w badanym okresie nie wskazywały na nieprawidłowości w realizacji przez Spółdzielnię umowy.

(dowód: akta kontroli str. 781-795, 825-831)

Zagadnienia związane z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi były przedmiotem prac Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania przed okresem objętym kontrolą NIK, tj. w latach 2007 – 2010.

(dowód: akta kontroli str. 306-307, 778-779)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie stworzono mechanizmów pozwalających na skuteczną realizację przez Prezydenta nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy (art. 21 ust. 1 ustawy o cmentarzach). Dyrektor Wydziału wskazała, że Wydział nie odnosił się do zadań merytorycznie przypisanych zarządcy umową.

(dowód: akta kontroli str. 671-682)

W związku z ograniczeniem nadzoru nad działalnością podmiotu zarządzającego cmentarzami do przeprowadzania kontroli jedynie w zakresie realizacji przez Spółdzielnię zadań inwestycyjnych i porządkowych oraz analizowania sprawozdań przedkładanych przez Spółdzielnię pod kątem realizacji zakładanych inwestycji, Dyrektor Wydziału podała, że umową, wszystkie zadania dotyczące prowadzenia cmentarzy zostały przekazane

<sup>26</sup> Pracownicy Wydziału prowadzili comiesięczne kontrole w zakresie „monitorowania realizacji działań inwestycyjnych i porządkowych realizowanych przez Spółdzielnię Pracy Universum na terenie cmentarzy komunalnych Miłostowo i Junikowo zgodnie z umową”.

Universum. Odnośnie prawidłowości realizacji pochówków, Miasto nie miało zastrzeżeń, nie wpływały też takie skargi. Wobec tego uznano, że zarządca cmentarza będzie przestrzegał przepisów, w tym dotyczących odstępów między grobami, ponieważ sam dba o właściwe wykorzystanie miejsca. Pracownicy Urzędu nie odnosili się zatem do tej kwestii. Odkąd cmentarzami zarządza Universum, Spółdzielnia wywiązywała się w tym zakresie z obowiązków zarządcy cmentarza. Odnośnie ewidencji grobów, wymagano od Universum stworzenia internetowej bazy grobów i taki dokument powstał w formie wyszukiwarki internetowej. Działanie tej bazy sprawdzono bezpośrednio. Do Urzędu nie wpłynęły informacje o nieprawidłowościach w tym zakresie. W momencie otrzymania opinii z inspekcji sanitarnej Universum, informowało o niej Miasto (dokumenty były do wglądu, inspekcja sanitarna nie miała uwag w zakresie swojej właściwości).

(dowód: akta kontroli str. 408,419-509, 623-627, 671-682)

NIK wskazuje, że pomimo powierzenia realizacji zadania komunalnego podmiotowi zewnętrznemu Prezydent ponosi odpowiedzialność za prawidłowość realizacji zadania własnego gminy. W tym kontekście, nie jest stanem prawidłowym to, że w umowie nie zagwarantowano przedstawicielom Urzędu uprawnień nadzorczych względem podmiotu realizującego zadanie komunalne. Znamienne jest to, że – jak wynika z ustaleń kontroli - zdaniem pracowników Urzędu, odpowiedzialność za prawidłowość prowadzenia całokształtu spraw z zakresu cmentarnictwa spoczywała wyłącznie na Spółdzielni.

2. Wobec nieobjęcia problematyki zarządzania cmentarzami komunalnymi audytem wewnętrznym oraz kontrolą wewnętrzną Prezydent nie mógł uzyskać zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w obszarze związanym z realizacją zadania własnego gminy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z obowiązującymi standardami kontroli zarządczej<sup>27</sup>, w strukturze organizacyjnej określone zostały komórki, których pracownicy mieli za zadanie realizować zadania związane z funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych, jednak nie zapewniono im dostępu do informacji niezbędnych do właściwej realizacji tych zadań oraz mechanizmów (procedur) służących osiągnięciu celu, jakim było prawidłowe prowadzenie spraw cmentarnictwa w Mieście.

(dowód: akta kontroli, str. 72-278, 331-509, 569, 675-682)

Zdaniem NIK, powierzenie zarządcy cmentarza prowadzenia całokształtu spraw związanych z cmentarnictwem komunalnym nie powinno skutkować odstąpieniem przez Urząd od pozyskiwania danych pozwalających na ocenę prawidłowości realizacji powierzonego zadania. NIK nie podziela poglądu wyrażonego przez Dyrektora Wydziału, że wobec braku skarg czy też interwencji mieszkańców w związku z nieprawidłowościami w działalności podmiotu zarządzającego cmentarzami, a także wobec przekonania Dyrektora o racjonalnym gospodarowaniu przez Spółdzielnię miejscami grzebalnymi, zbytecznym było pozyskiwanie informacji pozwalających na ocenę prawidłowości prowadzenia i zarządzania cmentarzami komunalnymi we wskazanym zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 675-682)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, organizacja nadzoru i kontroli nad realizacją zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych nie gwarantowały prawidłowej realizacji tych zadań własnych Miasta.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>28</sup>, wnosi o:

<sup>27</sup> Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF z 2009 r. Nr 15, poz.84).

<sup>28</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

- 1) podjęcie działań mających na celu zapewnienie zgodności sposobu organizacji zarządzania cmentarzami komunalnymi na terenie Miasta Poznania z obowiązującymi przepisami, w szczególności w zakresie:
  - wyboru formy prowadzenia gospodarki komunalnej;
  - ustalania opłat cmentarnych i regulaminów cmentarzy;
  - planowania oraz pobierania przez Miasto dochodów z opłat cmentarnych i rozliczeń z podmiotem realizującym to zadanie własne gminy;
- 2) zapewnienie terminowego i rzetelnego rozliczenia umowy z podmiotem aktualnie wykonującym zadania dotyczące zarządzania cmentarzami komunalnymi;
- 3) zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań związanych z prowadzeniem cmentarzy komunalnych.

## 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 5 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:

Dyrektor

Renata Dudek  
doradca ekonomiczny

z up. Grzegorz Malesiński  
wicedyrektor

Agata Nowak  
specjalista kontroli państwowej