



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.004.02.2015

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

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

Kontroler Maciej Kowalski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92924 z 17 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Urząd Miasta Czarnków, Pl. Wolności 6, 64-700 Czarnków (Urząd).

Kierownik jednostki
kontrolowanej Franciszek Strugała, Burmistrz Miasta Czarnkowa.

(dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie NIK, zadania dotyczące utrzymania i prowadzenia cmentarza komunalnego dla Gminy Miasta Czarnkowa, w okresie objętym kontrolą², były na ogół realizowane prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły organizacji systemu zarządzania cmentarzem, a w tym, trybu wprowadzenia regulaminu cmentarza komunalnego, a także trybu ustalenia stawek opłat cmentarnych³ oraz nierozliczania z budżetem gminy wpływów z tytułu tych opłat przez Spółkę realizującą to zadanie komunalne.

NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą, Burmistrz nie wykorzystywał uprawnień do kontroli spółki komunalnej w zakresie określonym w umowie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego

Opis stanu
faktycznego

1. Cmentarz komunalny w Czarnkowie został utworzony w 1969 r. Decyzją z 25 czerwca 1996 r. Wojewoda Piłski stwierdził nabycie przez Gminę Miejską Czarnków, z mocy prawa, nieodpłatnie, własności cmentarza⁴. Cmentarz prowadzony jest dla gminy Miasta Czarnków.
(dowód: akta kontroli, str. 28,29,258)

2. W okresie objętym kontrolą nie nastąpiło rozszerzenie granic cmentarza.
(dowód: akta kontroli, str. 251)

3. Aktem notarialnym, dnia 1 kwietnia 1994 r., Miasto Czarnków utworzyło, na bazie zlikwidowanego zakładu budżetowego, jednoosobową spółkę gminy „Miejski Zakład

¹ 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.

² lata 2013-2014.

³ opłaty za miejsca grzebalne i za usługi komunalne związane z pochówkiem.

⁴ nieruchomości oznaczone w ewidencji gruntów dz. Nr 2269 o powierzchni 13.870 m² – cmentarz, dz. Nr 2271 o powierzchni 33.120 m² – cmentarz, dz. Nr 2272 o powierzchni 545 m² – droga

Komunalny w Czarnkowie” Sp. z o.o. (dalej: Spółka). Jako przedmiot działalności Spółki, oprócz spraw związanych ze świadczeniem usług pogrzebowych i utrzymaniem cmentarza komunalnego wskazano m.in.: utrzymanie i oczyszczanie dróg miejskich, utrzymanie i eksploatację wysypiska śmieci, świadczenie usług przewozowych komunikacji miejskiej, utrzymanie terenów parków i lasów miejskich. Strony umowy postanowiły, że z zysku tworzony jest kapitał zapasowy przeznaczony na pokrycie strat bilansowych, a co roku co najmniej 8% zysku do podziału przeznaczane jest na zasilenie kapitału zakładowego. Część zysku Spółki pozostała po opłaceniu podatków i innych świadczeń publicznoprawnych oraz po zasileniu funduszy Spółki dzieli się między wspólników, chyba że uchwała Zgromadzenia Wspólników postanowi inaczej.

(dowód: akta kontroli, str. 35-38)

4. W dniu 1 stycznia 2004 r., Burmistrz Miasta Czarnków podpisał z Zarządem Spółki umowę dzierżawy nieruchomości gruntowej (na czas nieokreślony), będącej własnością Miasta Czarnków, oznaczonej numerami działek 2269 i 2271 o ogólnej powierzchni 4,6990ha wraz ze składnikami majątkowymi takim jak: dom przedpogrzebowy, sieć wodociągowa, ogrodzenie nieruchomości (z siatki i murowane), ogrodzenie śmietnika, chodniki i alejki utwardzone. W umowie tej podano m.in., że: przy wykorzystaniu przedmiotu dzierżawy Spółka prowadzić będzie samodzielną działalność gospodarczą i nie może przekazywać uprawnień i obowiązków wynikających z umowy na rzecz osób trzecich, ponosi wszystkie koszty utrzymania i eksploatacji dzierżawionych składników majątkowych, zobowiązana jest na własny koszt naprawiać, remontować i utrzymywać w należytym stanie przedmiot dzierżawy oraz teren wokół niego. W umowie zastrzeżono wydzierżawiającemu prawo aktualizacji stawki czynszu nie częściej niż raz do roku, zgodnie ze stawkami czynszu ustalonymi w drodze zarządzenia, przeprowadzenia kontroli przedmiotu dzierżawy pod kątem stwierdzenia stanu technicznego oraz do dokonywania oceny jego wykorzystania zgodnie z postanowieniami umowy, a także wskazano uprawnienia przysługujące Burmistrzowi w razie nienależytego wykonywania zadania. Spółka została zobowiązana do przestrzegania i realizacji szczegółowego planu zagospodarowania cmentarza. Czynszem objęta została sama nieruchomość gruntowa (bez pozostałych składników majątkowych).

Na podstawie uchwały Rady Miasta Czarnków z 28 kwietnia 2009 r. budynki oraz grunt cmentarza zostały zwolnione z podatku od nieruchomości, z wyjątkiem pawilonu handlowego usytuowanego na cmentarzu.

W umowie, strony nie ustaliły zasad gospodarowania cmentarzem w zakresie rezerwacji miejsc pochówku i ustalania opłat za miejsca grzebalne oraz cen usług cmentarnych a także ich aktualizacji, ubezpieczenia cmentarza i zapewnienia informacji o sposobie zagospodarowania terenu cmentarza.

(dowód: akta kontroli, str. 54-56)

5. Aneksami z 21 grudnia 2006 r. i 9 kwietnia 2008 r. do umowy dzierżawy wprowadzono zmiany dotyczące stawki czynszu, a pismem z 12 stycznia 2011 r., w związku ze zmianą ustawy o VAT, poinformowano Spółkę o podwyższeniu stawki VAT od dzierżawy z 22% na 23%. W latach 2013 – 2014 czynsz roczny brutto wynosił 5.054,69 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 57-59)

6. Regulamin cmentarza został ustalony przez Prezesa Spółki 27 października 2011 r. i zawiera dane o zarządcy i obsłudze administracyjnej cmentarza, przepisy porządkowe obowiązujące na cmentarzu, opis sposobu gospodarowania miejscami grzebalnymi, zasady wjazdu i poruszania się pojazdów mechanicznych na terenie cmentarza oraz informacje o świadczeniu usług cmentarnych.

(dowód: akta kontroli, str. 71-77)

7. Burmistrz nie udzielił Spółce pełnomocnictw do zawierania umów w imieniu gminy w ramach zakresu działania zarządcy cmentarza.

(dowód: akta kontroli, str. 258)

8. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny co roku przeprowadzał kontrolę stanu sanitarno-technicznego cmentarza i domu przedpogrzebowego. W latach 2013-2014 nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących wydaniem zaleceń pokontrolnych.

W 2014 r., w domu przedpogrzebowym i w obiekcie handlowym na cmentarzu zostały przeprowadzone pomiary elektryczne. Nie stwierdzono nieprawidłowości, w związku z tym wyznaczono termin następnego badania (nie później niż lipiec 2019).

(dowód: akta kontroli, str. 187-202)

Ustalono
nieprawidłowości

Na podstawie przepisu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, organom gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Regulamin cmentarza komunalnego opracował i wprowadził Prezes Spółki, tj. podmiot do tego nieuprawniony.

Z wyjaśnień Pana Burmistrza wynika, że zasady postępowania na cmentarzu opracowane przez Prezesa Spółki zostały zaakceptowane przez mieszkańców i nie była widoczna potrzeba wzmocnienia ich w formie prawa miejscowego, niemniej jednak, w wyniku kontroli NIK, taki regulamin zostanie ustalony przez właściwe organy gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 71-77, 264-266)

Ocena cząstkowa

W zakresie dotyczącym organizacji zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza nieprawidłowy był sposób wprowadzenia zasad i trybu korzystania z obiektów cmentarza (regulaminu cmentarza). Nieprawidłowości związane z zasadami ustalania, przyjmowania i rozliczania z budżetem gminy opłat związanych z pochówkiem zostały z kolei omówione w pkt 3 niniejszego wystąpienia.

2. Wykonywanie zadań przez zarządcę cmentarza

Opis stanu
faktycznego

Urząd nie posiadał dokumentacji dotyczącej zarządzania cmentarzem. Materiały źródłowe pozwalające na ocenę prawidłowości realizacji zadań przez zarządcę cmentarza znajdowały się w posiadaniu Spółki i dotyczyły:

- 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 szczątków⁶,
- prowadzenia dokumentacji cmentarnej, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów⁷,
- przestrzegania regulaminu cmentarza.

Burmistrz podał w wyjaśnieniu m.in., że dokumentacja znajduje się w Spółce i jest dostępna dla organów Spółki reprezentujących mienie gminy: Burmistrza-Zgromadzenia Wspólników i Rady Nadzorczej i pozwala na ocenę prawidłowości realizacji zadań. Kodeks spółek handlowych wskazuje, że rolą rady nadzorczej jest sprawowanie stałego nadzoru nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej funkcjonowania. Nigdy nie stwierdzono nieprawidłowości, które nie byłyby natychmiast usuwane przez Spółkę, a dotyczyły one drobnych spraw porządkowych, które zgłaszano Spółce telefonicznie lub bezpośrednio. Oględziny cmentarza komunalnego dokonane przez NIK wykazały, że Spółka należycie wykonywała obowiązki nałożone na nią jako na zarządcę cmentarza. Dokumentacja cmentarna wymagana rozporządzeniem w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów była prowadzona przez pracowników Spółki.

(dowód: akta kontroli, str. 217-223, 247-248, 277)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na to, że Gmina nie określiła w sposób formalny zasad postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi.

Zarząd Spółki wypracował praktykę postępowania w takich przypadkach, jednakże według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., 236 spośród 4.354 (5,4%) miejsc było nieopłaconych przez okresy od kilku miesięcy do nawet 21 lat. Działania Spółki w tym zakresie, zdaniem NIK, były mało skuteczne. Podkreślić jednak należy, że zaistniała sytuacja nie powodowała

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284 ze zm.)

⁷ Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm.

problemu z miejscami grzebalnymi, z uwagi na znaczną ilość wolnych miejsc na terenie cmentarza.

(dowód: akta kontroli, str. 205,272-274)

Ocena częściowa

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sposobu wykonywania przez Zarząd Spółki zadań zarządcy cmentarza.

3. Ustalanie, przyjmowanie i rozliczanie z budżetem gminy opłat cmentarnych oraz wydatków związanych z utrzymaniem cmentarza

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, w budżecie Miasta Czarnków nie zaplanowano dochodów i wydatków związanych z cmentarzem, za wyjątkiem dochodów z czynszu dzierżawnego za grunt obejmujący teren cmentarza. Z tego tytułu, w latach 2013 i 2014, do budżetu Miasta, zarząd Spółki, corocznie, przekazywał po 5.054,76 zł brutto.

(dowód: akta kontroli, str. 24,25, 283-337)

2. Gmina nie finansowała bezpośrednio zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego. Do budżetu gminy nie wpływały dochody z tytułu opłat cmentarnych. W ramach umowy dzierżawy cmentarza Spółka prowadziła samodzielną działalność gospodarczą, a uzyskane z niej przychody były przeznaczone m.in. na utrzymanie cmentarza.

(dowód: akta kontroli, str. 54-56)

3. Opłaty cmentarne ustalane w okresie objętym kontrolą przez zarząd Spółki, w formie uchwał, obejmowały: opłaty za miejsca grzebalne, opłaty za rezerwacje miejsc na okres 20 lat, opłaty za postawienie nagrobka i za wjazd na cmentarz.

Spółka posiadała także, ustalony w formie osobnych uchwał zarządu, cennik usług cmentarnych. W cenniku usług cmentarnych podpisanym w imieniu zarządu przez Prezesa Spółki ustalone zostały ceny za wykopanie i zasypanie grobu, korzystanie z chłodni, kostnicy i wózka, obsługę żałobników, dopilnowanie ceremonii pogrzebu lub ekshumacji, utrzymanie cmentarza (woda, zieleń, wywóz śmieci), wjazd na cmentarz, przewóz zwłok oraz za ekshumację.

(dowód: akta kontroli, str. 183-186)

4. Prezes Spółki zawarł umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w związku z prowadzoną działalnością i posiadany mieniem. Spółka ubezpieczała również mienie od ognia i innych żywiołów. Decyzje w sprawie wyboru ubezpieczyciela i zakresu ubezpieczenia podjął zarząd Spółki. W okresie objętym kontrolą NIK, ani do Urzędu, ani do Spółki nie wpłynęły informacje o dochodzeniu roszczeń z tytułu zniszczeń lub uszkodzeń na cmentarzu.

(dowód: akta kontroli, str. 118-157, 278)

Ustalone nieprawidłowości

1. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁸, właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego stanowią o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego (por. również np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2013 r., sygn. I OSK 1901/13⁹).

Stawki opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego (w tym opłat za usługi komunalne związane z pochówkiem) były ustalane przez prezesa zarządu Spółki, tj. w świetle przytoczonego wyżej przepisu i powołanego wyżej orzecznictwa - przez podmiot do tego nieuprawniony.

Prezes zarządu Spółki, w dniach 3 stycznia 2011 r. i 20 marca 2013r. dokonał kalkulacji usług i opłat na utrzymanie cmentarza komunalnego. Uchwałą Zarządu Spółki z 3 stycznia 2011 r. ustalono wysokość opłat na cmentarzu, które obowiązywały od 3 stycznia 2011 r., a uchwałą z 25 marca 2013 r. ustalona została wysokość opłat obowiązujących od 1 kwietnia

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236

⁹ Opubl. w: LEX nr 1418773, G.Prawna SiA 2014/24/12

2013 r. Ponadto, zarząd Spółki ustalił cenniki usług cmentarnych: 3 stycznia 2011 r., obowiązujący od 3 stycznia 2011 r. i 25 marca 2013 r. obowiązujący od 1 kwietnia 2013 r.

Burmistrz, składając wyjaśnienia na okoliczność przyczyn tego stanu rzeczy, podniósł, iż w polskim systemie prawnym trudno znaleźć normę kompetencyjną, na podstawie której można w jednoznaczny sposób określić kto jest właściwy do ustalania opłat związanych z pochowaniem zwłok. Temat ten jest szeroko komentowany i rozważany w doktrynie i orzecznictwie, co świadczy o niejednoznaczności przepisów.

(dowód: akta kontroli, str. 179-186, 264-270)

NIK wskazuje na to, że zgodnie z aktualnym orzecznictwem sądów administracyjnych (w tym NSA)¹⁰, podstawę prawną do ustalania opłat za miejsca grzebalne i usługi komunalne związane z pochowaniem zwłok stanowi wymieniony wyżej przepis ustawy o gospodarce komunalnej. Zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie zaistniały natomiast różnice poglądów co do tego, czy akty (uchwały rad gmin, ew. zarządzenia wójtów, prezydentów burmistrzów), na podstawie których następuje ustalenie opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych mają charakter aktów prawa miejscowego (a w konsekwencji tego, czy podlegają one publikacji we właściwym dzienniku urzędowym). W tym kontekście, pozostaje jedynie wskazać na aktualne stanowisko sądów administracyjnych, wynikające z uzasadnień przywołanych wyżej orzeczeń, które wskazują, że art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej upoważniają właściwe organy do podjęcia aktu prawa miejscowego.

2. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹¹, źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów oraz dochody z majątku gminy.

W uchwałach budżetowych Miasta Czarnków nie ujmowano dochodów z tytułu wpływów z opłat za groby, a wpływy gromadzone przez Spółkę z tytułu opłat cmentarnych (opłaty za miejsca grzebalne i za usługi komunalne związane z pochówkiem), które powinny stanowić dochód gminy, traktowano jako dochód Spółki i nie były one odprowadzane do budżetu miasta. Należy przy tym zaznaczyć, że Miasto Czarnków nie przekazywało do Spółki środków na realizację tego zadania własnego gminy.

Przychody Spółki uzyskane z opłat cmentarnych na cmentarzu komunalnym w Czarnkowie¹² wyniosły 155.008,18 zł w 2013 r. i 154.294,40 zł w 2014 r.

Zdaniem Skarbnika Miasta Czarnków, ewentualne wpływy z opłat za groby nie mogą być zaliczane do opłat o charakterze publicznoprawnym, gdyż mają charakter cywilnoprawny, co potwierdzają w interpretacjach Dyrektorzy Izby Skarbowych. Jak wyjaśnił Skarbnik, ustawodawca w żadnym przepisie nie wskazał delegacji do wprowadzenia opłat za groby zarówno przez organ stanowiący jak i wykonawczy gminy.

W tym kontekście, NIK wskazuje jednak na to, że w braku innej, szczególnej normy prawnej, z której uprawnienie do ustalania tego rodzaju opłat można by wprost wywieść, zastosowanie znajdują przepisy kompetencyjne, zawarte w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Wskazać też należy, że z treści art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie wynika, wskazane w wyjaśnieniach rozgraniczenie na opłaty o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym. Możliwość kwalifikowania opłat cmentarnych do kategorii dochodów własnych gminy nie była zresztą przedmiotem tych interpretacji, gdyż dotyczyły one wyłącznie skutków podatkowych, realizowanych przez gminy działań.

¹⁰ Oprócz wcześniej przywołanego wyroku NSA z 26 listopada 2013 r., sygn. I OSK 1901/13, por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 października 2012 r. w sprawie III SA/Kr 228/12 (LEX nr 1228109), 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>), czy też 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>).

¹¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.

¹² opłaty za miejsca grzebalne oraz za usługi komunalne związane z pochówkiem.

Ocena częściowa

W ocenie NIK, przyjęty w Mieście Czarnkowie sposób ustalania, przyjmowania i rozliczania z budżetem gminy opłat cmentarnych nie był prawidłowy.

4. Nadzór i kontrola

Opis stanu faktycznego

1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu zapisano, że prowadzenie spraw związanych z cmentarzami należy do zadań Referatu Techniczno-Inwestycyjnego, a prowadzenie spraw związanych z wydierżawianiem nieruchomości stanowiących własność Miasta należy do zadań Referatu Gospodarki Nieruchomościami. Do zakresu zadań stanowiska jednego z pracowników Referatu Techniczno-Inwestycyjnego przypisano prowadzenie spraw związanych z zakładaniem i rozszerzaniem cmentarzy komunalnych, a w karcie opisu stanowiska Kierownika Referatu Gospodarki Nieruchomościami wskazano cel stanowiska – gospodarka gminnym zasobem nieruchomości. Kierownik Referatu Techniczno-Inwestycyjnego jest jednocześnie członkiem Rady Nadzorczej Spółki. W Spółce działa Rada Nadzorcza, której wszyscy trzej członkowie zostali powołani przez Burmistrza. Ponadto, Wiceburmistrz Czarnkowa odpowiada za sprawy związane z gospodarką komunalną i nadzoruje pracę Referatu Techniczno-Inwestycyjnego. Nadzoru nad zarządzaniem cmentarzem nie przypisano jednak żadnemu pracownikowi.

Burmistrz podał w wyjaśnieniach, że relacje między Urzędem, a Spółką oparte są na praktyce wypracowanej przez lata, co pozwala na bieżące kontrolowanie realizacji umowy dzierżawy.

(dowód: akta kontroli, str. 8-22, 242-248)

2. Roczne sprawozdania z działalności Spółki oceniane były przez Radę Nadzorczą oraz zatwierdzane przez Zgromadzenie Wspólników. Sprawozdania zawierały informacje dotyczące przeprowadzonych w Spółce kontroli. Pomiędzy Spółką, a Urzędem nie było obiegu dokumentów, ale zdaniem, Burmistrza bieżąca informacja odnośnie sposobu zarządzania cmentarzem jest realizowana przez bezpośredni kontakt Spółki z Burmistrzem lub Referatem Techniczno-Inwestycyjnym.

(dowód: akta kontroli, str. 78-95, 247, 341-352)

3. Zarządzanie cmentarzem komunalnym do czasu niniejszej kontroli NIK nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej, kontroli prowadzonej przez komisję rady gminy, ani audytu wewnętrznego.

W trakcie kontroli NIK został przeprowadzony w Spółce audyt wewnętrzny, w wyniku którego audytor zaproponował rozważenie podjęcia przez Radę Miasta uchwały lub wydanie zarządzenia przez Burmistrza w sprawie wysokości stawek za opłaty i usługi cmentarne oraz opracowanie przez Burmistrza projektu i przyjęcie przez Radę Miasta regulaminu cmentarza.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie, Radzie Miasta i Spółce nie zaewidencjonowano skarg dotyczących zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 23, 26, 204, 279-282, 353)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykonywania przez Spółkę czynności bezpośrednio związanych z realizacją zadań komunalnych polegających na zarządzaniu, prowadzeniu i utrzymaniu cmentarza, jednakże NIK zwraca uwagę na to, że w Urzędzie nie zostały opracowane pisemne procedury dla zadań związanych z nadzorem nad utrzymaniem cmentarza komunalnego i zarządzaniem nim.

(dowód: akta kontroli, str. 242-248)

2. NIK zwraca uwagę, że pomimo zawarcia w umowie dzierżawy stosownych zapisów dotyczących kontroli realizacji umowy pod kątem stanu technicznego obiektów cmentarza oraz dokonywania oceny jego wykorzystania zgodnie z postanowieniami umowy, do czasu kontroli NIK, Urząd nie korzystał z tego uprawnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 54-56)

Sprawowane przez kontrolowaną jednostkę nadzór i kontrola nad wykonaniem powierzonych Spółce zadań w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarza komunalnego przyczyniły się do prawidłowej ich realizacji. Nie pozwoliły one jednak na uniknięcie nieprawidłowości opisanych w pkt 1 i 3 niniejszego wystąpienia, dotyczących trybu ustalenia regulaminu cmentarza oraz sposobu ustalania i rozliczania z budżetem gminy opłat cmentarnych.

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 Kontroli¹³, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

- 1) ustalanie opłat cmentarnych i regulaminu cmentarza w sposób wymagany przepisami ustaw o gospodarce komunalnej i o samorządzie gminnym oraz ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych,
- 2) zapewnienie rozliczania dochodów z opłat cmentarnych w sposób zgodny z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,

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 29 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

.....
Maciej Kowalski
specjalista kontroli państwowej

.....
z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.