



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.004.03.2015

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	Joanna Jóźwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92939 z 10 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Śremie Plac 20 Października 1, 63-100 Śrem (dalej Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Lewandowski, Burmistrz Śremu (dalej Burmistrz) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie NIK, zadania dotyczące utrzymania i prowadzenia cmentarza komunalnego dla Gminy Śrem (Cmentarz), w okresie objętym kontrolą², były na ogół realizowane prawidłowo. Burmistrz skutecznie i na bieżąco nadzorował i kontrolował zarządzanie Cmentarzem przez podmiot zewnętrzny.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły rzetelności protokołu postępowania oraz terminowości zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zorganizowanego w 2011 r. na usługę zarządzania Cmentarzem. Uwagi NIK dotyczą wymogów formalnych wprowadzenia opłat cmentarnych³.

NIK wskazuje również na to, że nadzorowana przez gminę spółka komunalna, której w grudniu 2014 r. (począwszy od stycznia 2015 r.) powierzone zostały zadania z zakresu objętego niniejszą kontrolą, zgodnie z danymi zawartymi w krajowym rejestrze sądowym, prowadzi działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej, co nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach prawa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Plan realizacji zagospodarowania Cmentarza Komunalnego w Śremie (dalej Cmentarz), który prowadzony jest dla gminy Śrem (dalej Gmina), został zatwierdzony decyzją z 15 marca 1972 r. Teren Cmentarza położony jest na gruntach będących

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.

własnością Gminy, zakwalifikowanych do kategorii innych terenów zabudowanych, obejmujących powierzchnię 4,4092 ha. W latach 2013-2014 nie nastąpiło rozszerzenie Cmentarza oraz nie były podejmowane w tym celu żadne działania. Z analizy gospodarowania zasobami Cmentarza, sporządzonej przez Naczelnika Pionu Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej Urzędu wynika, że teren Cmentarza powinien wystarczyć na kolejne 20-25 lat.

(dowód: akta kontroli, str. 4-14)

Zarządzanie Cmentarzem, po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, zostało powierzone zewnętrznemu podmiotowi gospodarczemu - osobie fizycznej prowadzącej jednoosobowo działalność gospodarczą. Umowa z wyłonionym w przetargu wykonawcą została zawarta 2 czerwca 2011 r. na okres 36 miesięcy, od 1 czerwca 2011 r. do 31 maja 2014 r. Następnie, 27 maja 2014 r. została zawarta z tym wykonawcą druga umowa, na okres siedmiu miesięcy, od 1 czerwca 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. Wartość tej umowy nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro (wynagrodzenie dla wykonawcy wynosiło 58.100 zł brutto), od której aktualizował się wówczas wymóg stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości w postępowaniu o zamówienie publiczne przedstawiono w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej nieprawidłowości.

Zarządzeniem Burmistrza nr 182/2014 z 30 grudnia 2014 r., z dniem 1 stycznia 2015 r., zarządzanie Cmentarzem zostało przekazane spółce komunalnej pn. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Śremie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej Spółka). Burmistrz, jako powód przekazania Spółce zarządzania Cmentarzem wskazał m.in. to, że Gmina jest jedynym jej udziałowcem i sprawuje nad nią pełną kontrolę, co zapewniłoby wysoki poziom realizacji tego zadania.

W dniu 31 grudnia 2014 r. został sporządzony protokół zdawczo-odbiorczy, którego stronami byli dotychczasowy zarządca Cmentarza, nowy zarządca Cmentarza – Spółka i Gmina, reprezentowana przez Inspektora Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej. Z treści protokołu wynika, że dotychczasowy zarządca przekazał Spółce obiekt Cmentarza wraz z dokumentacją techniczną, dokumentacją cmentarną i wyposażeniem.

(dowód: akta kontroli, str. 20-85, 87-101, 358-360)

Zakres przedmiotowy umów na zarządzanie Cmentarzem, obowiązujących w kontrolowanym okresie, obejmował przygotowanie miejsc na kwatery według planu zagospodarowania cmentarza, wskazanie miejsc pod groby ziemne i grobowce, bieżące naprawy i konserwację domu przedpogrzebowego oraz obiektów i elementów wyposażenia cmentarza, udostępnianie i przygotowanie kaplicy do uroczystości pogrzebowych, bieżące utrzymanie czystości na cmentarzu i pasa zieleni pomiędzy płotem a parkingiem, wykonywanie prac pielęgnacyjno-konserwacyjnych zieleni, usuwanie śmieci i wywóz ich na wysypisko, utrzymanie i pielęgnację grobów podopiecznych Państwowego Domu Pomocy Społecznej oraz Pomnika Poległych w Walkach o Wyzwolenie Ziemi Śremskiej, konserwację wyjść piezometrów i okresowe przeprowadzanie pomiarów głębokości zalegania wód, zabezpieczenie ciągłej dostawy wody i regulowanie zobowiązań za jej dostawę, regulowanie zobowiązań za energię, wywóz śmieci i innych opłat związanych z funkcjonowaniem cmentarza, utrzymanie i konserwację urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, w tym studzienek i innych punktów czerpania wody, przegląd i konserwację sprzętu gaśniczego, bieżące utrzymanie i konserwację szaleatów i naprawę urządzeń sanitarnych, sprzątanie, dezynfekcję i utrzymanie właściwej temperatury w chłodni i kaplicy cmentarnej, prowadzenie książki obiektu budowlanego, sprawowanie kontroli

nad przestrzeganiem regulaminu cmentarza, prowadzenie pełnej i zgodnej z przepisami dokumentacji cmentarnej, terminowy pobór opłat za miejsca pod groby i grobowce oraz za budowę nagrobka, pobieranie opłat za usługi cmentarne. W umowach ponadto ustalono termin (do 5 dnia następnego miesiąca), do którego zarządca Cmentarza był zobowiązany przekazywać dochody Gminy za usługi cmentarne, rozliczenie wpływów z pobranych opłat i sprawozdanie z wykonania zleconych zadań. W umowach zawarte zostały również postanowienia o karach umownych za zwłokę w wykonaniu zadań, za powtarzające się uchybienia w wykonaniu umowy lub rażące naruszenie obowiązków w niej określonych lub za niewykonanie umowy z przyczyn zależnych od zarządcy i o procedurze odbioru zleconej usługi zarządzania Cmentarzem.

(dowód: akta kontroli, str. 20-26, 38-44)

Do umowy na zarządzanie Cmentarzem z 2 czerwca 2011 r. wprowadzony został jeden aneks zmieniający treść jednego ze zleconych zadań, tj. zobowiązania zarządcy do uruchomienia urządzeń chłodniczych na co najmniej 3 godziny wcześniej przed przyjęciem zwłok.

(dowód: akta kontroli, str. 29)

Regulamin Cmentarza, obowiązujący od 1 stycznia 2000 r., uchwaliła Rada Miejska w Śremie 26 października 1999 r.⁴ W regulaminie ustalono godziny, w których Cmentarz, jego biuro i dom przedpogrzebowy są otwarte, ustalono, że zarządca pobiera opłaty za usługi cmentarne, że zabronione jest wykonywanie usług cmentarnych i pogrzebowych bez zgody kierownika cmentarza, że wymagana jest zgoda zarządcy cmentarza na postawienie nagrobka, że zagospodarowanie terenu wokół grobu wymaga zgody kierownika cmentarza, że bez jego zgody zabronione jest poruszanie się pojazdami mechanicznymi po terenie cmentarza, że zabrania się na terenie Cmentarza jazdy rowerem, wprowadzania psów, niszczenia zieleni, wyrzucania śmieci w miejscach niedozwolonych i pozostawiania otwartych kranów z wodą. Ponadto, postanowiono, że groby nieopłacone w ustalonych terminach (co 20 lat) będą przeznaczone do ponownego chowania.

(dowód: akta kontroli, str. 31-33)

Zarządca nie posiadał upoważnień Burmistrza do zawierania umów w imieniu Gminy. Umowy na roboty i usługi wykonane na terenie Cmentarza, opisane w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego, w imieniu Gminy, zawarte zostały bezpośrednio przez Burmistrza.

(dowód: akta kontroli, str. 132, 179, 185, 195)

Ustalone
nieprawidłowości

W postępowaniu w sprawie wyboru wykonawcy zamówienia publicznego na zarządzanie Cmentarzem, przeprowadzonym w maju 2011 r., stwierdzone zostały następujące nieprawidłowości:

1) Protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego został sporządzony nierzetelnie i z naruszeniem przepisów § 2 ust. 1 pkt 23 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁵. Nie została w nim podana data zawarcia umowy na zamówienie publiczne z wykonawcą, dane tego wykonawcy oraz data i numer Biuletynu Zamówień Publicznych („BZP”), w którym zostało opublikowane ogłoszenie o udzieleniu zamówienia. Burmistrz wyjaśnił tą sprawę przeoczeniem pracownika odpowiedzialnego za wypełnienie protokołu.

(dowód: akta kontroli, str. 60, 138)

⁴ Zgodnie z zapisem § 4 przedmiotowej uchwały, podlegała ona ogłoszeniu na tablicach informacyjnych urzędu oraz przez ogłoszenie w prasie lokalnej.

⁵ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

2) Ogłoszenie o udzieleniu 2 czerwca 2011 r. zamówienia zostało zamieszczone w BZP po upływie 174 dni od daty zawarcia umowy z wykonawcą, co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶, gdyż należało je zamieścić niezwłocznie. Burmistrz wyjaśnił tę sprawę dużym zakresem bieżących obowiązków wykonywanych przez pracownika pełniącego jednocześnie funkcję sekretarza komisji przetargowej.

(dowód: akta kontroli, str. 20, 90-92)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

2. Wykonywanie zadań przez zarządcę cmentarza komunalnego

Opis stanu
faktycznego

W oparciu o dostępną w Urzędzie dokumentację stwierdzić należy, że w okresie objętym kontrolą, działający na zlecenie Gminy zarządca Cmentarza realizował powierzone zadania prawidłowo i zgodnie z warunkami umów o zarządzanie Cmentarzem.

Inspektor Pionu Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej Urzędu przed każdą wypłatą wynagrodzenia dla zarządcy przeprowadzał kontrolę realizacji warunków umów o zarządzanie Cmentarzem. Kontrolami tymi były objęte zadania zlecone zarządcy do realizacji, w tym: wykonanie prac pielęgnacyjno-konserwacyjnych, utrzymanie czystości szalek, domu pogrzebowego i terenu wokół niego, kontenerów, grobów podopiecznych PDPS i terenu wokół nich, terminowość poboru opłat pod groby, grobowce i za budowę nagrobków oraz za usługi cmentarne oraz prowadzenie dokumentacji cmentarnej. W trakcie tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stanu czystości, porządku i realizowanych prac oraz prowadzonej dokumentacji cmentarnej. Jednorazowe uwagi Inspektora Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej dotyczyły nieporządku przy grobach PDPS, zapiaszczenia niektórych utwardzonych alejek cmentarnych i brudnej płyty nagrobnej pomnika żołnierzy radzieckich.

(dowód: akta kontroli, str. 102-127)

Zarządca Cmentarza, zgodnie z postanowieniami §§ 5 ust. 3 umów o zarządzanie Cmentarzem, składał co miesiąc w Urzędzie rozliczenia wpływów z tytułu pobranych opłat oraz pisemne sprawozdanie o ilości pochówków, pobranych opłatach za usługi cmentarne, za miejsca pod groby i grobowce, za budowę nagrobków oraz z wykonanych prac. Ze sprawozdań wynika, że zarządca wykonywał na bieżąco zadania zlecone w umowie o zarządzanie oraz prawidłowo naliczał opłaty za usługi cmentarne.

(dowód: akta kontroli, str. 25, 42, 128-131)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, zadania komunalne powierzone Zarządcy Cmentarza były realizowane prawidłowo.

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

Opis stanu
faktycznego

Tryb prac nad projektem uchwały budżetowej został ustalony przez Radę Miejską w Śremie uchwałą nr 450/XLIX/10 z 24 czerwca 2010 r. Dochody Gminy z opłat pobieranych przez zarządcę Cmentarza planowane były w dziale 710 Działalność usługowa rozdziale 71035 Cmentarze § 0490 Wpływy z innych lokalnych opłat

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm., w brzmieniu obowiązującym na dzień 2 czerwca 2011 r.

pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw. Wydatki na wynagrodzenie dla zarządcy Cmentarza i zakupy innych usług wykonanych na Cmentarzu planowane były w dz. 710 rozdz. 71035 § 4300 Zakup usług pozostałych, a wydatki na remonty i naprawy urządzeń i elementów Cmentarza planowane były w dz. 710 rozdz. 71035 § 4270 Zakup usług remontowych. Naczelnik Pionu Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej Urzędu wyjaśnił, że przy planowaniu wydatków na Cmentarz kierował się wytycznymi Burmistrza, według których wydatki bieżące rzeczowe mogły być przeznaczone na zadania zapewniające ciągłość działania i co do zasady nie mogły przekroczyć przeznaczonych na nie środków odpowiednio w 2012 r. i w 2013 r. Dochody natomiast, jak wyjaśnił Naczelnik, należało oszacować realnie, uwzględniających ich wykonanie w roku poprzednim oraz biorąc pod uwagę stawki i zasady poboru określone przepisami. Zaklasyfikowanie dochodów Gminy z opłat cmentarnych do § 0490 Skarbnik uzasadniła tym, że są to dochody własne gminy uiszczane na podstawie odrębnych przepisów, w tym przypadku na podstawie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

(dowód: akta kontroli, str. 139-165)

Za zarządzanie Cmentarzem Gmina wypłacała zarządcy miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 8.300 zł (brutto). W 2013 r. i w 2014 r. wydatki Gminy na zarządzanie Cmentarzem wyniosły po 99.600 zł w każdym roku. Ponadto w 2013 r. Gmina poniosła wydatki w wysokości 48.249,98 zł za remont pomieszczenia chłodni na Cmentarzu (19.179,21 zł), za dokumentację techniczną remontu dachu domu przedpogrzebowego (2.337 zł) i za remont dachu domu przedpogrzebowego (26.733,77 zł), a w 2014 r. w wysokości 2.009,9 zł na naprawę i konserwację bramy Cmentarza (1.537,5 zł) i za zakup podgrzewacza wody (472,40 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 166-199)

Dochody Gminy z opłat cmentarnych wyniosły w 2013 r. 109.352,5 zł (91,1 % planu), a w 2014 r. - 118.327,5 zł (98,6 % planu). Zarządca, zgodnie z postanowieniami §§ 1 ust. 2 umów o zarządzanie Cmentarzem pobierał opłaty cmentarne i przekazywał je w całości na rachunek dochodów Urzędu do 5 dnia każdego następnego miesiąca. Ze złożonych przez zarządcę sprawozdań z rozliczenia pobranych opłat wynika, że do ich naliczenia przyjęte zostały stawki opłat w wysokościach ustalonych przez Burmistrza.

(dowód: akta kontroli, str. 22, 34-37, 40, 86, 128-131, 200-203)

Według analizy gospodarowania zasobami Cmentarza, w lutym 2014 r., było 246 grobów nieopłaconych w terminie z możliwością ponownego chowania. Naczelnik Pionu Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że działania zmierzające do wyegzekwowania od opiekunów grobów uiszczenia opłaty za nieopłacone miejsce polegały na pozostawianiu pisemnych informacji w tej sprawie na pomnikach w okresach przedświątecznych, kiedy był wzmożony ruch osób odwiedzających Cmentarz oraz na wywieszaniu w gablocie cmentarnej informacji z wykazem nieopłaconych grobów przeznaczonych do likwidacji. Gmina nie posiadała zaległości w dochodach z opłat cmentarnych.

(dowód: akta kontroli, str. 9-10, 132-136)

W związku z Uchwałą Nr 340/XL/97 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 9 grudnia 1997 r., która powierzyła Zarządowi Miejskiemu w Śremie uprawnienia dotyczące ustalania wysokości opłat za miejsca pod groby ziemne i grobowce oraz za zezwolenie na budowę nagrobka na Cmentarzu Komunalnym w Śremie, Zarząd Miejski w Śremie, Uchwałą z 29 grudnia 2000 r., obowiązującą od 1 stycznia 2001 r., ustalił następujące stawki opłat:

- za miejsca pod groby ziemne na okres 20 lat, wynoszące 80 zł dla dzieci do 7 lat i od 100 zł do 400 zł dla osoby dorosłej, w zależności od ilości miejsc,

- za miejsce pod grobowce na okres 99 lat od 800 zł do 3.500 zł, w zależności od wielkości,

- za budowę nagrobka od 80 zł do 400 zł, w zależności od wielkości.

(dowód: akta kontroli, str. 34-36)

Zarządzeniem z 17 stycznia 2008 r.⁷ Burmistrz ustalił ponadto stawki opłat na utrzymanie Cmentarza (związane z usługami cmentarnymi) na poziomie od 185 zł do 370 zł, w zależności od tego, czy pochówek dotyczy dziecka do lat 7 czy osoby dorosłej, za przechowywanie zwłok w chłodni 30 zł za dobę i za wjazd na teren Cmentarza przez przedsiębiorców świadczących usługi pogrzebowe i cmentarne w wysokości 30 zł. Stawki za utrzymanie Cmentarza przy obsłudze pogrzebów po godzinie 16.00 oraz w święta i dni wolne od pracy były podwyższone o 50%. Zarządzeniem z 26 października 2012 r. Burmistrz wprowadził zmianę do Zarządzenia z 17 stycznia 2008 r. poprzez ustalenie katalogu osób, od których nie będzie pobierana opłata za wjazd na Cmentarz, tj. od osób niepełnosprawnych, od kierujących pojazdami uprzywilejowanymi, od kierujących pojazdami odbierającymi odpady z Cmentarza i od wykonujących na Cmentarzu roboty zlecone przez Gminę.

W analizie wysokości opłat cmentarnych sporządzonej 5 listopada 2014 r. przez Inspektora Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej zawarto propozycję podwyższenia stawek opłat za miejsca pod grób, grobowiec i za budowę nagrobka o 100%. Burmistrz dokonał adnotacji na przedmiotowym dokumencie, że analiza i decyzja podjęta zostanie w styczniu 2015 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK (do 31 marca 2015 r.) stawki opłat cmentarnych obowiązujące od 1 stycznia 2001 r. nie uległy zmianie.

(dowód: akta kontroli, str. 34-37, 86, 361-368)

Płatnikiem podatku od nieruchomości za grunty pod Cmentarzem w 2013 r. i 2014 r. była Gmina. Podatek ten został zapłacony w wysokości odpowiednio: 9.700,24 zł i 10.141,16 zł. Do naliczenia kwoty podatku przyjęta została stawka podatku od nieruchomości ustalona dla gruntów pozostałych.

(dowód: akta kontroli, str. 204-229)

W 2013 r. i 2014 r. ubezpieczeniem mienia i odpowiedzialności cywilnej objęty był cały majątek Gminy wraz z jednostkami organizacyjnymi i instytucjami kultury. Zarówno w jednym, jak i w drugim roku, do ubezpieczenia zgłoszona była kaplica cmentarna.

(dowód: akta kontroli, str. 249, 280)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Zgodnie z aktualnym orzecnictwem sądów administracyjnych (w tym NSA)⁸, podstawę prawną do ustalenia opłat cmentarnych stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁹. Zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecnictwie zaistniały 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, należy wskazać na aktualne stanowisko sądów administracyjnych, wynikające

⁷ Na podstawie wskazanych w zarządzeniu następujących przepisów: art. 7 ust. 1 pkt 13 oraz art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

⁸ wyrok 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>).

⁹ Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236.

z przywołanych wyżej orzeczeń, z których wynika, że art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej upoważnia właściwe organy do podjęcia, w przedmiotowym zakresie, aktu prawa miejscowego. Wskazuje to na potrzebę uwzględnienia przez właściwe organy gminy, w związku z ustalaniem (lub zmianą) tego typu opłat w przyszłości, przedstawionej w przywołanym wyżej orzecznictwie, interpretacji.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w opisanym wyżej zakresie.

4. Nadzór i kontrola

Organizacja i nadzór nad funkcjonowaniem Cmentarza przypisana była w regulaminie organizacyjnym Urzędu Zespołowi Zieleni, Oczyszczania i Urzędzeń Komunalnych, wchodzącemu w skład Pionu Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej. Bezpośredni nadzór nad tym Pionem sprawował Burmistrz. Sprawy związane z organizacją i nadzorem nad utrzymaniem czystości i porządku Cmentarza, z odbiorem nadzorowanych prac oraz przygotowywaniem i organizacją przetargów na usługi komunalne przypisane były do stanowiska Inspektora Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 288, 292, 299, 304, 314-320)

Procedury dotyczące odbioru usługi zarządzania Cmentarzem zostały ustalone w §§ 7 umów z zarządcą Cmentarza w dziale pt. „Odbiór robót”. W postanowieniach tych określono termin comiesięcznego odbioru usługi zarządzania Cmentarzem, sposób udokumentowania wykonanych czynności kontrolnych, uprawnienia Gminy w przypadku stwierdzenia wad w trakcie odbioru usługi lub w przypadku nie usunięcia ich w określonym terminie. Ponadto, w §§ 5 umów o zarządzanie Cmentarzem zarządca został zobowiązany do składania w Urzędzie co miesiąc sprawozdania z wykonywanych prac na Cmentarzu oraz rozliczeń wpływów z tytułu pobranych opłat. Ustalenia w sprawie zakresu i częstotliwości przeprowadzonych kontroli zarządcy Cmentarza przez Inspektora Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej oraz wywiązywania się zarządcy z obowiązku składania sprawozdań i rozliczeń zostały opisane w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 25-26, 42-43)

W kwietniu 2012 r. kontrolę Cmentarza przeprowadził Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Śremie. Po kontroli, Inspektor Sanitarny, w maju 2012 r., wydał decyzję nakazującą doprowadzić do właściwego stanu sanitarno-technicznego posadzkę oraz płytki ceramiczne na ścianach w pomieszczeniu do przechowywania zwłok, usunąć z pomieszczenia do przechowywania zwłok stół wykonany z drewna, doprowadzić do właściwego stanu sanitarno-technicznego drzwi od strony zewnętrznej i od strony wewnętrznej do pomieszczenia do przechowywania zwłok, wyposażyć w instalację ciepłej i zimnej wody oraz w instalację kanalizacyjną pomieszczenie do przechowywania sprzętu porządkowego oraz środków do mycia i dezynfekcji pomieszczeń. Termin wykonania tej decyzji został ustalony pierwotnie do 30 września 2012 r., a następnie przesunięty dwukrotnie, najpierw do 31 stycznia 2013 r., a następnie do 28 lutego 2013 r., w części dotyczącej doprowadzenia do właściwego stanu sanitarno-technicznego posadzki w pomieszczeniu do przechowywania zwłok i doprowadzenia do właściwego stanu drzwi od strony zewnętrznej i wewnętrznej do tego pomieszczenia. Według zapisów w protokole kontroli Inspektora Sanitarnego z 8 marca 2013 r., wszystkie stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli, str. 322-344)

W latach 2013 i 2014 nie był prowadzony audyt wewnętrzny związany z zarządzaniem Cmentarzem, również w 2015 r. nie został zaplanowany audyt tego

zadania. Burmistrz podał w wyjaśnieniach, że w rejestrze ryzyk nie występowały ryzyka związane z zarządzaniem Cmentarzem.

W planie kontroli wewnętrznej na 2013 r. i na 2014 r. planowane były kontrole dotyczące Cmentarza w zakresie sprawdzenia prawidłowości realizowania umowy zawartej z wykonywaniem usługi, które przeprowadziła w tych latach Inspektor Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej.

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Śremie nie kontrolowała Cmentarza.

(dowód: akta kontroli, str. 345-346, 354-357)

W rejestrze kontroli Urzędu nie zaewidencjonowano kontroli, której zakres obejmowałby zarządzanie Cmentarzem. W rejestrze skarg i wniosków Urzędu nie zostały zarejestrowane skargi dotyczące spraw Cmentarza.

(dowód: akta kontroli, str. 347-353)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Jak wynika z rejestru sądowego prowadzonego przez Sąd Rejonowy Poznań – Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu IX Wydział Gospodarczy – KRS¹⁰, nadzorowana przez kontrolowaną jednostkę spółka komunalna, której powierzone zostało, począwszy od stycznia 2015 r., zarządzanie Cmentarzem, prowadzi działalność gospodarczą wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej. Działalność ta polega na świadczeniu usług pogrzebowych. Prowadzenie działalności, której zakres wykracza poza sferę użyteczności publicznej przez spółki komunalne narusza ograniczenia wynikające z art. 9 ust. 2 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹ oraz art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Taką ustawą jest ustawa o gospodarce komunalnej, gdzie w art. 10 zawarte zostało ograniczenie prawa do prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej do sytuacji, gdy (łącznie) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz przemawia za tym sytuacja na lokalnym rynku pracy (art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2).

Użyte w ww. regulacjach pojęcie „zadań użyteczności publicznej” precyzuje art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 ww. ustawy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jednocześnie wskazać należy, iż w myśl postanowień art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne gminy obejmują m.in. „sprawy cmentarzy gminnych”. Zadania gminy w zakresie tej materii konkretyzuje z kolei ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹². Usługi cmentarne przedmiotowo związane z utrzymaniem cmentarzy i zarządzaniem nimi (obejmujące takie działania, jak utrzymanie i wyposażenie cmentarza w urządzenia cmentarne, utrzymanie cmentarza jako terenu zielonego, utrzymanie na nim ładu i porządku, urządzenie cmentarza według planu zagospodarowania, nadzór nad korzystaniem z cmentarza, w tym zakładaniem grobów, pochówkiem i ekshumacją, udostępnianie urządzeń cmentarza) mieszczą się w dyspozycji przepisów art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Niemniej, od „usług cmentarnych”, odróżnić należy tzw. „usługi pogrzebowe”, które mogą być świadczone przez inne niż komunalne podmioty

¹⁰ Informacja o prowadzeniu przez Spółkę zakładu pogrzebowego znajduje się również na jej stronie internetowej.

¹¹ Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.

¹² Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687 ze zm.

uczestniczące w powszechnym obrocie gospodarczym (przedsiębiorstwa pogrzebowe)¹³. Zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie reguluje świadczenia tych ostatnich i nie zalicza ich do sfery użyteczności publicznej. Powyższe prowadzi do wniosku, iż usługi pogrzebowe stanowią działalność wykraczającą poza zakres użyteczności publicznej, i jako takie, nie powinny być realizowane przez spółkę komunalną.

Ocena cząstkowa

Sprawowane przez kontrolowaną jednostkę nadzór i kontrola nad wykonaniem powierzonych zarządcy zadań w zakresie zarządzania i utrzymania Cmentarza przyczyniły się do prawidłowej ich realizacji. Nieprawidłowością było jednak dopuszczenie do prowadzenia przez spółkę komunalną¹⁴ działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, wobec braku podstaw do prowadzenia takiej działalności, wynikających z obowiązujących przepisów.

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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

- 1) zapewnienie rzetelnego dokumentowania przebiegu postępowań o udzielenie zamówień publicznych i niezwłocznego zamieszczania w BZP ogłoszeń o udzieleniu zamówień,
- 2) doprowadzenie, w ramach nadzoru nad działalnością spółki komunalnej, do zgodności zakresu jej działalności z ustawowymi ograniczeniami dotyczącymi tego typu podmiotów.

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.

¹³ Por.: Piotr Adamczewski: „Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych. Obowiązki zarządcy cmentarza w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów”. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Warszawa 2014.

¹⁴ której na podstawie Zarządzenia Burmistrza z dnia 30 grudnia 2014 r. powierzono zarządzanie Cmentarzem.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Poznań, dnia 29 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Joanna Józwiak
Główny specjalista kontroli państwowej

z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor