



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.004.04.2015  
R/15/003

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej)**

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<br>Delegatura w Poznaniu                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Kontrolerzy                         | 1. Joanna Jóźwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95123 z dnia 2 kwietnia 2015 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 3-4)<br><br>2. Mariusz Kubiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92945 z dnia 12 marca 2015 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miejski w Turku, ul. Kaliska 59, 62-700 Turek, w dalszej treści „Urząd”                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Romuald Antosik, Burmistrz Miasta Turku <sup>1</sup> , w dalszej treści „Burmistrz”. W latach 2010-2014 Burmistrzem był Pan Zdzisław Czapla.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 5-11)                                                                                                                                             |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie NIK, zadania dotyczące utrzymania i prowadzenia cmentarzy komunalnych (położonego w Mieście Turek oraz położonego na terenie Gminy Turek) w latach 2013-2014, nie były realizowane prawidłowo<sup>2</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły organizacji systemu zarządzania cmentarzami, a w tym: nieuregulowania zasad współdziałania z Gminą Turek w zarządzaniu cmentarzem komunalnym w miejscowości Słodków Kolonia w formie stosownego porozumienia międzygminnego, trybu wprowadzenia regulaminu cmentarza komunalnego w miejscowości Słodków Kolonia, a także trybu ustalenia stawek opłat cmentarnych<sup>3</sup> na obydwu ww. cmentarzach oraz nierozliczania z budżetem gminy wpływów z tytułu tych opłat przez Spółkę realizującą to zadanie komunalne. Nieprawidłowości dotyczyły również stanu utrzymania cmentarza komunalnego w Turku. Dokumentacja zgromadzona w Urzędzie oraz przyjęte procedury nadzoru i kontroli były natomiast niewystarczające dla dokonania oceny prawidłowości realizacji zadań własnych gminy z zakresu spraw związanych z utrzymaniem cmentarzy komunalnych przez spółkę komunalną.

<sup>1</sup> Obowiązki burmistrza przyjęte w dniu 9 grudnia 2014 r. po złożeniu ślubowania podczas I sesji Rady Miejskiej Turku.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

<sup>3</sup> Opłaty za miejsca grzebalne i za usługi komunalne związane z pochówkiem.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja zarządzania, prowadzenia i utrzymania cmentarza komunalnego

Opis stanu  
faktycznego

1. W latach 2013-2014, Burmistrz zarządzał dwoma cmentarzami komunalnymi. Jeden cmentarz, pobudowany w latach 70-tych ubiegłego stulecia<sup>4</sup>, usytuowany jest na terenie Miasta i jest jego własnością. Drugi<sup>5</sup>, którego budowę rozpoczęto w 1997 r. i który częściowo przekazano do eksploatacji w okresie styczeń 1998 r. - maj 2008 r.<sup>6</sup>, znajduje się na terenie Gminy Turek („Gmina”) w miejscowości Słodków Kolonia. Cmentarz komunalny położony w miejscowości Słodków Kolonia, został założony na podstawie uchwały Rady Gminy w Turku z 26 września 1995 r. w sprawie zawarcia porozumienia komunalnego dotyczącego budowy i eksploatacji cmentarza oraz wydzielenia na ten cel środków finansowych oraz uchwały Rady Gminy w Turku z 15 listopada 1995 r. w sprawie zatwierdzenia porozumienia komunalnego<sup>7</sup>. Uchwałą z 5 września 1995 r., Rada Miejska Turku wyraziła wolę zawarcia porozumienia komunalnego dotyczącego podziału kompetencji w budowie i finansowaniu oraz późniejszej eksploatacji wspólnego cmentarza komunalnego dla Miasta i Gminy. Uchwałą z 14 listopada 1995 r. organ stanowiący Miasta zatwierdził porozumienie komunalne zawarte pomiędzy Miastem i Gminą. Było to zgodne z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>8</sup> (dalej „ustawa o cmentarzach”) oraz z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>9</sup> (dalej „ustawa o samorządzie gminnym”). Nieruchomość, na której zrealizowany został etap budowy cmentarza komunalnego w Słodkowie Kolonii, stanowi współwłasność<sup>10</sup> Miasta (w 87/100 częściach) i Gminy (w 13/100 częściach).

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 71, 74-77, 79, 85-99, 310-319, 320-330)

Burmistrz, uprawnienie do zarządzania cmentarzem komunalnym znajdującym się na terenie Gminy, opierał na porozumieniu zatwierdzonym przez Radę Miejską Turku, uchwałą z 14 listopada 1995 r.

(dowód: akta kontroli str. 79, 85)

Burmistrz podał, że przekazany do eksploatacji<sup>11</sup> (29 stycznia 1998 r.) pierwszy etap budowy cmentarza w miejscowości Słodków Kolonia „obejmował oprócz kwater grzebalnych, dom przedpogrzebowy wraz z wyposażeniem”. Według Burmistrza, nie ma możliwości zarządzania i eksploatacji jedynie częścią cmentarza w miejscowości Słodków Kolonia przypadającą według wielkości udziałów. Cmentarz na terenie

<sup>4</sup> Urząd nie posiadał dokumentacji dotyczącej założenia cmentarza komunalnego w Turku. W decyzji nr 36/06/Tm z 22.12.2006 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Turku udzielił Miastu pozwolenia na użytkowanie rozbudowanej części domu przedpogrzebowego usytuowanego na działce przy ul. Chopina w Turku.

<sup>5</sup> Decyzję zatwierdzającą projekt budowy cmentarza komunalnego, domu przedpogrzebowego, ogrodzenia (...) i udzielającą pozwolenia na budowę inwestycji na terenach położonych w Słodkowie Kolonii w Gminie Turek, wydał Kierownik Urzędu Rejonowego w Turku w dniu 28.07.1997 r.

<sup>6</sup> Aneks nr 2 z 26.03.2001 r. przedstawiciele Zarządu Miasta przekazali Spółce do eksploatacji: cmentarz komunalny położony w Turku przy ul. Chopina, część cmentarza komunalnego w miejscowości Słodków Kolonia, dom przedpogrzebowy wraz z wyposażeniem wybudowany na cmentarzu komunalnym w miejscowości Słodków Kolonia; aneksem nr 3 z 31.12.2001 r., przedstawiciele Zarządu Miasta przekazali Spółce do eksploatacji: cmentarz komunalny położony w Turku przy ul. Chopina (obejmujący m.in.: kwatery grzebalne, ogrodzenie, dom przedpogrzebowy, parking), część cmentarza komunalnego w miejscowości Słodków Kolonia, dom przedpogrzebowy wraz z wyposażeniem wybudowany na cmentarzu komunalnym w miejscowości Słodków Kolonia.

<sup>7</sup> W § 1 porozumienia zapisano, że „celem porozumienia jest budowa a następnie eksploatacja Cmentarza komunalnego. Szczegółowe warunki dotyczące prowadzenia eksploatacji strony ustalą odrębnym porozumieniem po zakończeniu budowy”. W § 4 porozumienia zapisano: „Gmina Turek powierzająca swoje zadania Gminie Miejskiej Turek uczestniczy w kosztach na podstawie zaplanowanych wydatków na dany rok”.

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

<sup>9</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

<sup>10</sup> Na podstawie danych Księgi Wieczystej nr KN1T/00031586/6 prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Turku.

<sup>11</sup> Określenie „eksploatacja cmentarza komunalnego” zostało zastosowane w umowie z 20 marca 1991 r. zawartej pomiędzy Miastem Turek a PGKiM w Turku. Określenie to Urząd stosował konsekwentnie dla opisu sposobu zarządzania i utrzymania cmentarza komunalnego.

Gminy został zaprojektowany i pobudowany, jako funkcjonalna całość i nie ma możliwości zniesienia współwłasności poprzez wydzielenie poszczególnych części na rzecz danej gminy. Stąd, zachodziła konieczność przekazania do eksploatacji całego cmentarza pobudowanego na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 79, 86-87)

Wójt<sup>12</sup> podał, że w porozumieniu komunalnym dotyczącym podziału kompetencji w budowie i finansowaniu oraz późniejszej eksploatacji wspólnego cmentarza komunalnego, w którym Gmina powierzyła wykonywanie swojego zadania Miastu, obowiązującym od 15 listopada 1995 r., strony zakładały uszczegółowienie warunków dotyczących eksploatacji cmentarza (w miejscowości Słodków Kolonia) w odrębnym porozumieniu, które nie zostało zawarte. Cmentarz komunalny w Słodkowie Kolonii był utrzymywany i zarządzany od 1998 r. bez zawarcia dodatkowego porozumienia, a w imieniu Gminy eksploatacją cmentarza zajmuje się PGKiM Turek. W zakresie utrzymywania i zarządzania cmentarza w miejscowości Słodków Kolonia, Wójt nie wnosił zastrzeżeń, uważając, że cmentarz jest zarządzany prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 217, 385-386)

2. W objętym kontrolą okresie nie rozszerzano granicy cmentarzy położonych w Turku i w miejscowości Słodków Kolonia, jak również nie podejmowano działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 71)

3. Oba cmentarze komunalne były eksploatowane przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o. o. w Turku („Spółka”). Całość udziałów w Spółce<sup>13</sup> posiadało Miasto. Zakres eksploatacji<sup>14</sup> obu cmentarzy komunalnych<sup>15</sup> nie uległ zmianie do końca 2014 r. i obejmował: bieżące utrzymanie cmentarza (utrzymanie czystości i porządku oraz zieleni, konserwację i remonty bieżące, zaopatrzenie w wodę, energię oraz wywóz nieczystości); usługi świadczone dla ludności (sprzedaż miejsc na pochówki, wykopanie grobu, przechowanie i pochowanie zwłok). Spółka pobierała także opłaty cmentarne i administracyjne związane z pochówkiem na obu cmentarzach, a wysokości tych opłat zostały określone przez Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 24-29, 35-41, 78)

4. Obowiązujący do 7 listopada 2013 r. regulamin cmentarza w Turku, opracowany przez Spółkę, został umieszczony na tablicy informacyjnej tego cmentarza w momencie jego oddania do użytkowania, tj. w latach 70. W dniu 7 listopada 2013 r. Rada Miejska Turku uchwaliła regulamin<sup>16</sup> cmentarzy komunalnych w Turku<sup>17</sup> i w Słodkowie Kolonii<sup>18</sup> (dalej „regulamin”), którego projekt opracowała Spółka. W regulaminie m.in. podano, że cmentarz komunalny położony w Turku oraz cmentarz komunalny znajdujący się w Słodkowie Kolonii, stanowią mienie Gminy Miejskiej Turek oraz określono: aktualne dane zarządcy obu cmentarzy (tj. Spółki) i administratora cmentarzy; przepisy porządkowe obowiązujące na

<sup>12</sup> Gminy Turek, na terenie której zlokalizowany jest wspólny cmentarz prowadzony dla Miasta i Gminy Turek.

<sup>13</sup> Spółka jest następcą prawnym przekształconego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Turku.

<sup>14</sup> Zakres określony w umowie z 20.03.1991 r., zawartej pomiędzy Miastem Turek, a Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Turku (PGKiM), przekształconym 21.12.1998 r. w Spółkę. W ww. umowie „Zarząd Miasta Turku przekazał Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Turku do eksploatacji cmentarz położony w Turku przy ulicy Chopina” (§ 1 umowy). W akcie założycielskim Spółki podano, że „przedmiotem działania Spółki jest dotychczasowa działalność przekształconego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Turku, a w szczególności w zakresie użyteczności publicznej (...) c) Usługi komunalne (...) 96.03.Z Pogrzeby i działalność pokrewna, d) Zarządzanie nieruchomościami, 96.09.Z” Pozostała działalność usługowa, gdzie indziej nie sklasyfikowana” (§ 6 aktu założycielskiego).

<sup>15</sup> Eksploatacja cmentarza komunalnego w miejscowości Słodków Kolonia przez PGKiM rozpoczęła się od 2.02.1998 r. na podstawie aneksu nr 1 do umowy z 20.03.1991 r. zawartej pomiędzy Miastem Turek a PGKiM.

<sup>16</sup> Regulamin został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 11.12.2013 r., pod poz. 7166.

<sup>17</sup> Cmentarz komunalny położony na terenie miasta Turek przy ul. Chopina.

<sup>18</sup> Cmentarz komunalny położony na terenie Gminy Turek.

cmentarzach; zasady gospodarowania miejscami grzebalnymi); zasady wjazdu i poruszania się pojazdów mechanicznych na terenie cmentarzy; informacje o świadczeniu usług pogrzebowych i cmentarnych.

(dowód: akta kontroli str. 55-70, 80, 90, 161)

Przeprowadzone w dniu 8 kwietnia 2015 r. oględziny cmentarza komunalnego w Turku, m.in. wykazały, że za głównym wjazdem na teren cmentarza, umieszczona była tablica z wyciągiem z ww. regulaminu, podpisanego przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Turku. Pod treścią wyciągu z regulaminu, podano, że „pełna treść regulaminu dostępna jest w Biurze Obsługi Cmentarzy oraz na stronach internetowych pod adresem [www.pgkim-turek.pl/index.php/regulaminy](http://www.pgkim-turek.pl/index.php/regulaminy)”.

(dowód: akta kontroli str. 212-214)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach, zarządzanie cmentarzami komunalnymi należy do właściwych wójtów gmin (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Według art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Zgodnie z przepisem ust. 2 przywołanej ustawy, gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami.

Do czasu zakończenia kontroli NIK (do 17 kwietnia 2015 r.), organy wykonawcze Miasta i Gminy nie określiły, w drodze porozumienia, „szczegółowych warunków dotyczących prowadzenia eksploatacji cmentarza komunalnego” w miejscowości Słodków Kolonia.

(dowód: akta kontroli str. 35-42, 44-54, 55-62, 63-70, 79, 86)

W konsekwencji tego, Burmistrz nie dysponował dokumentem określającym szczegółowe zasady realizacji porozumienia międzygminnego w zakresie dotyczącym eksploatacji tego cmentarza, w tym dotyczących sposobu rozliczeń kosztów związanych z przejęciem powierzonego zadania (art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

W wyjaśnieniach, Pan Zdzisław Czapla<sup>19</sup> podał: „Po analizie uznałem, że nie występowała potrzeba uszczegółowienia porozumienia zawartego pomiędzy Miastem Turek a Gminą Turek w zakresie określenia „szczegółowych warunków dotyczących prowadzenia eksploatacji cmentarza komunalnego” w miejscowości Słodków Kolonia. Uznałem, że decyzje moich poprzedników były właściwe”.

(dowód: akta kontroli str. 82-84)

Burmistrz m.in. podał, że „(...) W porozumieniu (z 1995 r. – przyp. NIK), strony zakładały uszczegółowienie warunków dotyczących eksploatacji cmentarza w odrębnym porozumieniu. Jednakże, w następstwie powierzenia prowadzenia eksploatacji cmentarza komunalnego w Słodkowie Kolonia w ramach obowiązującej umowy z PGKIM – (...) nie zachodziła konieczność wzajemnego rozliczania kosztów eksploatacji między Gminą Miejską Turek a Gminą Turek. Zgodnie z umową (...), wpływy z tyt. świadczonych usług stanowiły przychód przedsiębiorstwa, który w ramach pobieranych opłat pokrywał wszystkie koszty związane z utrzymaniem i zarządzaniem (eksploatacja) cmentarzem przez PGKIM, a więc nie zachodzi potrzeba dofinansowania działalności cmentarza przez Gminy. Stąd, ani Wójt ze strony Gminy Turek ani Burmistrz, ze strony Gminy Miejskiej Turek, nie dążyli do

<sup>19</sup> Sprawował funkcję Burmistrza do 9.12.2014 r.

uszczegółowienia zasad dotyczących utrzymania i zarządzania cmentarzem Komunalnym”. „(...) nie zostało zawarte odrębne porozumienie uszczegółowiające zasady prowadzenia cmentarza w miejscowości Słodków Kolonia. Cmentarz był utrzymywany i zarządzany bez zawarcia dodatkowego porozumienia od 1998 r. W tym zakresie nie było żadnych zastrzeżeń ze strony Gminy Miejskiej Turek i Gminy Turek”. „Na terenie cmentarza, od momentu przekazania do eksploatacji (...), obowiązywał taki sam regulamin jak na cmentarzu komunalnym przy ul. Chopina wprowadzony przez PGKIM występujący w roli zarządcy. W listopadzie 2013 r. została podjęta uchwała (...), która określiła regulamin cmentarzy komunalnych w sposób jednolity zarówno dla cmentarza znajdującego się w Turku (...) jak i w Słodkowie Kolonia (...). Pragnę zaznaczyć, że ze strony organu nadzoru Wojewody nie zostały wniesione uwagi, co skutkowało tym, że uchwała w tej sprawie zaczęła obowiązywać od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, tj. od 25 grudnia 2013 r. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 79, 85, 91, 93-95)

W ocenie NIK, przedstawiona argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie. Rozwiązanie, w wyniku którego przyjęto, że wpływy z tytułu świadczenia usług stanowiły przychód Spółki (wcześniej przedsiębiorstwa), która w ramach pobieranych opłat pokrywał wszystkie poniesione koszty związane z utrzymaniem i zarządzaniem (eksploatacją) cmentarza, a więc nie zachodzi potrzeba określenia zasad finansowania działalności cmentarza przez obie Gminy, jest niezgodne z dyspozycją art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>20</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 rezygnować z planowania dochodów z tego typu opłat w budżecie oraz do przekazania uprawnienia do pobierania i traktowania ich jako dochody własne innemu podmiotowi (nawet, jeżeli jest to spółka komunalna, jest ona bowiem odrębną od gminy osobą prawną). Aktualizuje to m.in. konieczność określenia przez właściwe organy obu gmin, z jednej strony, sposobu ustalania i pobierania opłat cmentarnych<sup>21</sup>, z drugiej zaś strony, zasad partycypacji w kosztach realizacji zadania objętego porozumieniem.

2. Organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące **na obszarze działania tychże organów** na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art. 94 Konstytucji RP)<sup>22</sup>.

W świetle powyższego, organ stanowiący Miasta nie był upoważniony do wydania w dniu 7 listopada 2013 r. (na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym) „regulaminu cmentarza komunalnego w miejscowości Słodków Kolonia” znajdującej się na terenie Gminy Turek.

(dowód: akta kontroli str. 35-42, 44-54, 55-62, 63-70, 79, 86)

W wyjaśnieniach, Pan Zdzisław Czapla podał: „Podjąłem działania zmierzające do zmiany regulaminu cmentarzy komunalnych w Turku i w Słodkowie Kolonii. Z moim udziałem został przygotowany projekt regulaminu cmentarzy komunalnych w Turku i w Słodkowie Kolonii, a następnie przedstawiony Radzie Miejskiej w Turku do uchwalenia. (...) Zdecydowaliśmy, że właściwym organem ustanawiającym regulamin cmentarzy będzie Rada Miejska w Turku.”.

(dowód: akta kontroli str. 82-83)

<sup>20</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.

<sup>21</sup> Rozumianych jako opłaty za miejsca grzebalne i opłaty za usługi komunalne realizowane w związku z pochówkiem.

<sup>22</sup> Por.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3.01.2013 r. III SA/Wr 463/12 (LEX nr 1330090).

3. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>23</sup>, 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.

(dowód: akta kontroli str. 82-83)

Z uwagi na brak aktu określającego sposób ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej dotyczącego miejscowości Słodków Kolonia, organy Miasta nie posiadały uprawnień do określania stawek opłat cmentarnych i administracyjnych, które obowiązywały na cmentarzu komunalnym położonym na terenie innej gminy.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób organizacji zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych w Turku i w miejscowości Słodków Kolonia.

## 2. Stan utrzymania obiektów cmentarzy

Opis stanu  
faktycznego

W objętym kontrolą okresie, eksploatacją obu cmentarzy (w Turku oraz w Gminie, w miejscowości Słodków Kolonia) zajmowała się Spółka.

(dowód: akta kontroli str. 12-62, 71-77)

W Urzędzie nie była dostępna dokumentacja pozwalająca dokonać oceny prawidłowości realizacji ustawowych zadań Burmistrza w zakresie: obowiązków nałożonych na zarządcę cmentarza przepisami ustawy o cmentarzach; wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze i usytuowanie terenu cmentarzy, 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; prowadzenia dokumentacji cmentarnej, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów<sup>24</sup>; przestrzegania regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 71-77)

Według Kierownika Wydziału Infrastruktury i Działalności Gospodarczej Urzędu, nieprowadzenie powyższej dokumentacji w kierowanym wydziale, wynikało z powierzenia eksploatacji cmentarzy Spółce. W ramach powierzonych zadań, Spółka realizuje „wymagania wynikające z obowiązujących przepisów prawa, w tym obowiązek prowadzenia dokumentacji cmentarnej (...) oraz czynności bezpośredniego zarządu cmentarzami”.

(dowód: akta kontroli str. 71-77)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Wyniki oględzin cmentarza komunalnego w Turku przeprowadzonych 8 kwietnia 2015 r., wykazały, że część ogrodzenia cmentarza była zniszczona, a teren wzdłuż tej części ogrodzenia był nieuporządkowany. Dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych w części cmentarza równoległej do Alei Jana Pawła II nie posiadały nawierzchni urządzonej w sposób uniemożliwiający odpływ wód opadowych na miejsca przeznaczone na groby ziemne i murowane.

(dowód: akta kontroli str. 212-214)

<sup>23</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm.

W ocenie NIK, stan utrzymania obiektu cmentarza komunalnego w Turku, objętego oględzinami NIK, nie był zadowalający.

### **3. Ustalanie, przyjmowanie i rozliczanie z budżetem Miasta opłat cmentarnych<sup>25</sup> oraz wydatków związanych z utrzymaniem cmentarza**

Opis stanu faktycznego

1. W uchwałach budżetowych<sup>26</sup>, nie zaplanowano dochodów z tytułu wpływów z opłat cmentarnych i administracyjnych oraz wydatków związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzem komunalnym (w Turku i w miejscowości Słodków Kolonia). Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, Spółka bezpośrednio zarządzająca cmentarzem rozliczała się z Miastem według zasady określonej w § 4 umowy z dnia 20 marca 1991 r.: „wpływy z tytułu świadczonych usług stanowiąc będą dochód przedsiębiorstwa. W ramach pobieranych opłat za usługi dla ludności, przedsiębiorstwo zobowiązuje się pokrywać wszelkie koszty utrzymania cmentarza, koszty świadczonych usług oraz innych opłat”.

(dowód: akta kontroli str. 12-26, 80, 88, 331-358, 359-384)

2. W 2013 r. Miasto wydatkowało ze środków budżetowych (rozdział 71035, § 6050) kwotę 299.785,86 zł na przebudowę ciągu komunikacyjnego z odwodnieniem i oświetleniem na cmentarzu komunalnym w Turku. W 2014 r. Miasto nie ponosiło wydatków na zadania związane z zarządzaniem i utrzymaniem tego cmentarza. W objętym kontrolą okresie, Miasto nie wydatkowało środków budżetowych na zarządzanie i utrzymanie cmentarza w miejscowości Słodków Kolonia, a Gmina nie przekazywała Miastu środków budżetowych na to zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 207-211, 216, 331-384)

Wójt Gminy Turek podał, że w latach 2013-2014 Gmina Turek nie poniosła żadnych kosztów eksploatacji cmentarza komunalnego obręb Słodków Kolonia.

(dowód: akta kontroli str. 217, 386)

3. Organy Miasta nie określiły zasad rozliczania się Spółki z wpływów pochodzących z opłat cmentarnych. Według Burmistrza, w związku z przekazaniem PGKiM eksploatacji cmentarza komunalnego (...) zgodnie z umową zawartą 20 marca 1991 r., nie zachodziła konieczność ustalenia zasad planowania dochodów i wydatków bieżących związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarza w budżecie Miasta w latach 2013 – 2014. Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z umową wpływy z tytułu świadczonych usług stanowiły przychody przedsiębiorstwa, które w ramach pobieranych opłat pokrywały wszystkie koszty związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarza. Zatem przychody i koszty z tego tytułu były uwzględniane przy planowaniu kosztów i przychodów Spółki w latach 2013-2014.

(dowód: akta kontroli str. 80, 87-91)

4. Od 1991 r., sprawy związane z prowadzeniem i eksploatacją cmentarzy (w Turku, a następnie w Turku i Słodkowie Kolonii) były wykonywane przez PGKiM (Spółkę) w ramach umowy podpisanej z Miastem. Ceny i opłaty za usługi cmentarne były określone na podstawie faktycznie poniesionych kosztów w poprzednim roku i podlegały akceptacji (w okresie wcześniejszym przez Zarząd Miasta, a w okresie późniejszym przez Burmistrza) - reprezentanta strony zlecającej usługi cmentarne w ramach umowy z 1991 r. Ponieważ w ramach tej samej umowy Spółce zostało powierzone wykonywanie zadań związanych z utrzymaniem i zarządzaniem (eksploatacją) wybudowanego cmentarza w miejscowości Słodków Kolonia, zastosowany został ten sam sposób ustalenia cen. Burmistrz podał, że w związku

<sup>25</sup> Opłaty za miejsca grzebalne oraz za usługi komunalne związane z pochówkiem.

<sup>26</sup> Na lata 2013 i 2014.

z zawartym porozumieniem<sup>27</sup>, kwestie utrzymania i zarządzania cmentarzem były powierzone Miastu, stąd kompetencje w zakresie ustalania cen spoczywały na Mieście. Burmistrz wyjaśnił, że przy analizie kosztów funkcjonowania cmentarzy przyjęto łączne koszty dla cmentarza w Słodkowie Kolonii i dla cmentarza w Turku tak, aby dla mieszkańca Miasta, jak i Gminy, zostały ustalone ceny za usługi cmentarne jednakowe dla obu cmentarzy.

(dowód: akta kontroli str. 79, 87-88)

W rejestrze uchwał Rady Miejskiej Turku (od 1990 r. do 8 kwietnia 2015 r.) nie zaewidencjonowano uchwały upoważniającej Burmistrza do ustalania sposobu i wysokości cen i opłat za usługi związane z cmentarzami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 215)

5. Za realizację w 2013 r. usług cmentarnych na cmentarzu w Turku, Spółka uzyskała: 109.521,00 zł z tytułu opłat cmentarnych i 10.300,00 zł z tytułu opłat administracyjnych, a w 2014 r., odpowiednio: 101.801,00 zł (o 7% mniej niż w ub. r.) i 19.300,00 zł (o 87% więcej niż w ub. r.). W wyniku realizacji usług na cmentarzu w Słodkowie Kolonii, Spółka uzyskała w 2013 r. 112.763,00 zł i 10.800,00 zł, a w 2014 r. 103.674,00 zł (o 8% mniej niż w ub. r.) i 17.850,00 zł (o 65% więcej niż w ub. r.).

(dowód: akta kontroli str. 78)

Do dnia 6 maja 2013 r. obowiązywał cennik usług cmentarnych przygotowany w dniu 13 czerwca 2012 r. przez Spółkę i zatwierdzony przez Burmistrza w dniu 18 czerwca 2012 r. W dniu 6 maja 2013 r. Burmistrz zatwierdził zaproponowane przez Spółkę zmiany<sup>28</sup> w cenniku usług cmentarnych oraz wprowadzone opłaty administracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 36-38, 39-42)

Zaakceptowane zmiany w cenniku usług cmentarnych<sup>29</sup> (obowiązujące w latach 2013-2014), zostały zatwierdzone w formie uchwały Zarządu Spółki. Zatwierdzony cennik został umieszczony na stronie internetowej Spółki oraz rozesłany do firm zajmujących się obsługą ceremonii pogrzebowych.

(dowód: akta kontroli str. 80, 90, 114-117)

Burmistrz podał, że na świadczone usługi cmentarne Spółka posiadała kalkulacje, które były udostępnione mu do wglądu. Na podstawie przedłożonych kalkulacji Burmistrz zaakceptował cennik usług.

(dowód: akta kontroli str. 80, 90, 196-206)

Ceny uwzględnione w zatwierdzonym w dniu 6 maja 2013 r. cenniku usług cmentarnych, wynikały z kalkulacji<sup>30</sup> sporządzonej przez Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 40, 196-206)

W objętym kontrolą okresie, płatnikiem podatku od nieruchomości za grunty pod cmentarzem w Turku i w miejscowości Słodków Kolonia oraz za domy pogrzebowe i budynek socjalny zlokalizowane na tych cmentarzach była Spółka. Podatek ten wynosił odpowiednio: 7.611 zł i 7.846 zł (cmentarz w Turku) oraz 8.168 zł i 8.413 zł (cmentarz w miejscowości Słodków Kolonia). Do naliczenia kwoty podatku za grunt pod cmentarzami przyjęta została stawka podatku od nieruchomości ustalona jak dla gruntów pozostałych, a dla domów pogrzebowych i budynku socjalnego przyjęto

<sup>27</sup> Porozumienie w sprawie podziału kompetencji w budowie i finansowaniu oraz późniejszej eksploatacji wspólnego cmentarza komunalnego dla miasta Turek i gminy Turek, zatwierdzone uchwałą Rady Miejskiej Turku z 14.11.1995 r.

<sup>28</sup> W wyjaśnieniu, Burmistrz podał, że były to korekty cennika usług cmentarnych polegające na rozbiciu pozycji dotyczącej wykopania grobu na dwie części, tj. na opłatę administracyjną oraz opłatę za rzeczywiste wykopanie grobu (podyktowane zaleceniami Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

<sup>29</sup> Obejmującym m.in. opłaty za miejsce pod grób na 99 lat.

<sup>30</sup> Kalkulacja zawierała: obliczenie wartości kosztorysowej robót jako sumy iloczynów ilości jednostek przedmiarowych robót podstawowych i ich cen jednostkowych bez podatku od towarów i usług.

stawkę jak dla powierzchni budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej<sup>31</sup>. Spółka, w 2013 r. i w 2014 r., naliczyła podatek od powierzchni cmentarza w Turku wynoszącej 1,5147 ha. Według danych z ewidencji gruntów, uzgodnionych z Wydziałem Finansowo-Budżetowym Urzędu, teren cmentarza w Turku zajmował powierzchnię 2,5268 ha.

(dowód: akta kontroli str. 388-388a, 415)

6. Cmentarze komunalne w Turku oraz w Słodkowie Kolonii, w latach 2013 - 2014, były objęte umowami ubezpieczenia, w tym od zdarzeń losowych (np. obsunięcie skarpy, itp.). Zakres ubezpieczenia określony został w specyfikacji istotnych warunków zamówienia<sup>32</sup>, a następnie w umowach ubezpieczenia zawartych w dniu 18 sierpnia 2010 r. i 26 sierpnia 2013 r., po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Koszt rocznego ubezpieczenia cmentarza w Turku wynosił: za okres od 1 września 2012 r. do 31 sierpnia 2013 r. – 56,96 zł; od 1 września 2013 r. do 31 sierpnia 2014 r. – 50,66 zł; od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. – 49,79 zł. Koszt rocznego ubezpieczenia cmentarza komunalnego w miejscowości Słodków Kolonia w powyższych okresach wynosił odpowiednio: 358,97 zł; 320,72 zł; 315,26 zł.

(dowód: akta kontroli str. 152-160)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają 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. Według treści ust. 2 przytoczonego wyżej przepisu, uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (por. również np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2013 r., sygn. I OSK 1901/13<sup>33</sup>).

W objętym kontrolą okresie, wysokość cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej (tj. za usługi cmentarne świadczone na cmentarzu komunalnym w Turku a także na cmentarzu komunalnym w miejscowości Słodków Kolonia) oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń cmentarnych ustalił Burmistrz Turku, któremu właściwe organy gmin nie udzieliły takiego upoważnienia<sup>34</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 36-42, 78, 215)

Pan Zdzisław Czapla m.in. podał, że „zgodnie z przepisami, zarządzanie cmentarzami, w tym ustalanie cen i opłat należy do kompetencji organu wykonawczego. Taka praktyka była zawsze stosowana przez organy wykonawcze w Mieście Turku”.

(dowód: akta kontroli str. 83)

NIK wskazuje na to, że zgodnie z aktualnym orzecnictwem sądów administracyjnych (w tym NSA)<sup>35</sup>, podstawę prawną do ustalania opłat za miejsca

<sup>31</sup> [http://www.bip.miaستoturek.pl/content.php?cms\\_id=1527|m=17](http://www.bip.miaستoturek.pl/content.php?cms_id=1527|m=17).

<sup>32</sup> [http://bip.miaستoturek.pl/content.php?cms\\_id=1868](http://bip.miaستoturek.pl/content.php?cms_id=1868); [http://bip.miaستoturek.pl/content.php?cms\\_id=1048](http://bip.miaستoturek.pl/content.php?cms_id=1048)

<sup>33</sup> Opubl. w: LEX nr 1418773, G.Prawna SiA 2014/24/12.

<sup>34</sup> W latach 2013-2014, Spółka pobrała opłaty za usługi cmentarne w łącznej wysokości, odpowiednio: 243.384,00 zł oraz 242.625,00 zł.

<sup>35</sup> Oprócz wcześniej przywołanego wyroku NSA z 26.11.2013 r., sygn. I OSK 1901/13, por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 11.10.2012 r. w sprawie III SA/Kr 228/12 (LEX nr 1228109), wyrok WSA w Krakowie z 17.05.2010 r. w sprawie II SA/Kr 932/09 (orzeczenie dostępne w bazie orzeczeń NSA pod adresem:

grzebalne i usługi komunalne związane z pochowaniem zwłok stanowią wymienione wyżej przepisy 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 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 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów (w tym opłat cmentarnych<sup>36</sup>) oraz dochody z ich majątku.

W objętym kontrolą okresie, nie planowano dochodów własnych z wpływów z opłat pobieranych za usługi cmentarne na obu cmentarzach komunalnych oraz z opłat administracyjnych<sup>37</sup> związanych z przyjęciem osoby zmarłej na teren cmentarza komunalnego. Jak wskazano wcześniej, pozyskiwane z tych tytułów dochody stanowiły dochód Spółki zarządzającej cmentarzami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 331-358, 359-384)

Burmistrz m.in. podał, że „W związku z tym, że całość zadania w zakresie bieżącego utrzymania i zarządzania cmentarzami była realizowana przez PGKiM (w myśl art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej), w budżecie miasta, w latach 2013-2014, nie były planowane dochody z tytułu opłat cmentarnych i administracyjnych oraz wydatki na bieżące utrzymywanie cmentarzy”.

(dowód: akta kontroli str. 80, 89-90)

Wskazać należy, że przyjęte rozwiązanie jest niezgodne z dyspozycją przywołanych wyżej przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na charakter zadania polegającego na utrzymaniu i zarządzaniu cmentarzami komunalnymi jako zadania własnego gmin oraz ze względu na brak w tej materii przepisów szczególnych, dochody z opłat za takie czynności powinny stanowić dochód własny gminy i jako taki, powinny podlegać odprowadzeniu do budżetu gminy. Dochody te pobierane są ponadto w związku z korzystaniem z mienia komunalnego (stanowią więc dochody z majątku gmin, określone w art. 4 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy). Oznacza to, że gmina nie ma swobody w dysponowaniu tymi dochodami w taki sposób, aby scedować uprawnienie do ich pobierania na inne podmioty.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób organizacji systemu ustalania, przyjmowania i rozliczania z budżetem Miasta opłat cmentarnych oraz wydatków związanych z utrzymaniem cmentarza.

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/921B7A4D1A>), czy też wyrok NSA z 7.07.2011 r. w sprawie II GSK 1022/10 (orzeczenie dostępne w bazie orzeczeń NSA pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/362C1EDE90>).

<sup>36</sup> Opłaty za miejsca grzebalne oraz za komunalne usługi cmentarne. Co do dopuszczalnego zakresu tych opłat, por.: wyrok WSA w Krakowie z 17.05.2010 r. w sprawie II SA/Kr 932/09 (orzeczenie dostępne w bazie orzeczeń NSA pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/921B7A4D1A>) oraz wyrok NSA z 7.07.2011 r. w sprawie II GSK 1022/10 (orzeczenie dostępne w bazie orzeczeń NSA pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/362C1EDE90>).

<sup>37</sup> Opłata administracyjna dotyczyła „czynności administracyjnych”, w skład których m.in. wchodziły: przyjęcie wniosku (zamówienia) na pochowanie osoby zmarłej na cmentarzu komunalnym; sprawdzenie zapisów w księgach cmentarnych; wskazanie nowego miejsca pochówku; wskazanie miejsca i wytyczenie granic grobu w obrębie kwater grzebalnych; nadzór robót (kopanie grobu, wykonanie grobu murowanego); odbiór robót; dokonanie wpisu do ksiąg cmentarnych; koszt utylizacji wieńców, wiązanek kwiatów złożonych na miejscu pochówku.

## 4. Nadzór i kontrola

Opis stanu  
faktycznego

W objętym kontrolą okresie, zadanie polegające na utrzymaniu cmentarzy komunalnych przypisane było do właściwości Wydziału Infrastruktury Urzędu. Wydział ten podlegał zastępcy burmistrza ds. inwestycyjnych. Do zadań tego Wydziału należało również współdziałanie z organami spółek z udziałem Miasta oraz gromadzenie i przechowywanie dokumentacji dotyczącej spółek. W Wydziale tym, sprawy cmentarzy komunalnych oraz spółek z udziałem Miasta realizowała inspektor ds. komunalnych i ewidencji działalności gospodarczej (dalej Inspektor ds. komunalnych), której czynności te powierzono zakresem obowiązków. Stan utrzymania cmentarzy komunalnych, według wyjaśnień Inspektora ds. komunalnych, był sprawdzany raz w miesiącu. W trakcie tych kontroli w latach 2013-2014, nie było zastrzeżeń, ani zaleceń do zarządcy cmentarzy, dlatego nie zostały sporządzone protokoły z tych kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 219-223, 229-233, 237-240, 396)

Zarządzeniem Burmistrza z 29 grudnia 2010 r., w załączniku nr 1, zostały ustalone procedury kontroli zarządczej w Urzędzie. Dla zadań związanych z nadzorem nad utrzymaniem cmentarzy komunalnych i zarządzaniem nimi oraz dla zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad spółkami gminnymi, wykonującymi zadania własne gminy, procedury kontroli nie zostały ustalone.

(dowód: akta kontroli, str. 241-255, 418)

Sprawozdanie Zarządu Spółki za 2013 r. zostało złożone w Urzędzie 2 kwietnia 2014 r., a zatwierdzone 12 maja 2014 r. przez zwyczajne zgromadzenie wspólników, którego funkcję sprawował Burmistrz. Przedmiotowe sprawozdanie za 2014 r., do dnia zakończenia kontroli NIK, nie wpłynęło do Urzędu. W sprawozdaniu za 2013 r. Zarząd Spółki przedstawił m.in. informacje o wysokościach kosztów i przychodów jednego z jej Wydziałów, który poza zadaniami związanymi z cmentarzami w Turku i w miejscowości Słodków Kolonia wykonywał również dziewięć innych zadań, w tym związanych z gospodarką odpadami, utrzymaniem zieleni miejskiej i porządkiem na ulicach, a także świadczeniem usług transportowych i naprawczo-remontowych na potrzeby Spółki. Urząd nie posiadał danych o wielkości przychodów i kosztów Spółki z administrowania cmentarzami komunalnymi w Turku i Słodków Kolonia w latach 2013-2014, jak również, do dnia kontroli NIK<sup>38</sup>, nie występował do Spółki o takie dane i ich nie monitorował.

(dowód: akta kontroli, str. 258-270, 276, 400-413)

W latach 2013-2014, cmentarz komunalny w Turku był kontrolowany w każdym roku przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Turku, a cmentarz w miejscowości Słodków Kolonia był kontrolowany raz, w 2014 r. W trakcie tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w stanie sanitarno-higieniczno-porządkowym i technicznym obydwu cmentarzy oraz domu przedpogrzebowego i szaletów publicznych na cmentarzu w Turku. Wydział Infrastruktury Urzędu, do dnia kontroli NIK, nie był w posiadaniu protokołów z tych kontroli sanitarnych. Uzyskał je w trakcie trwania kontroli NIK (7 kwietnia 2015 r.). Kierownik Wydziału Infrastruktury podał w wyjaśnieniach, że informacje o prowadzonych kontrolach stanu sanitarnego cmentarzy komunalnych i położonych na nich obiektów były przekazywane przez Spółkę w trakcie bieżących kontaktów – ustnie lub telefonicznie, a dokumenty były dostępne w siedzibie Spółki.

(dowód: akta kontroli, str. 162-187, 256-257)

<sup>38</sup> W trakcie kontroli NIK (7.04.2015 r.) Urząd uzyskał od Spółki dane dotyczące kosztów i przychodów ze sprzedaży zakładu pogrzebowego za 2013 r., natomiast o dane o tych kosztach i przychodach za 2014 r. Urząd zwrócił się do Spółki w dniu 10.04.2015 r.

Audytor wewnętrzny, w trakcie audytów przeprowadzonych w 2013 i w 2014 r., ocenił pozytywnie stan realizacji kontroli zarządczej w Urzędzie. Kierownik Wydziału Infrastruktury, zarówno w 2013 r., jak i w 2014 r., nie zidentyfikował występowania ryzyk w obszarze zadań związanych z cmentarzami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli, str. 298-304)

Funkcjonowanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi nie były przedmiotem kontroli samodzielnego stanowiska ds. kontroli, funkcjonującego w strukturach Urzędu do 31 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 220, 227, 230, 282)

Audytor wewnętrzny Urzędu nie obejmował planami audytu na 2013, 2014 i na 2015 r. przeprowadzenia audytu zadań związanych z funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych. W planach tych, dla obszaru „Cmentarze”, występowanie ryzyk oszacowane zostało na poziomie średnim.

(dowód: akta kontroli, str. 283-297)

Sprawy związane z cmentarzami komunalnymi, w objętym kontrolą okresie, nie były przedmiotem zainteresowania ze strony komisji Rady Miejskiej Turku.

(dowód: akta kontroli, str. 414)

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

(dowód: akta kontroli, str. 305-309, 389-394)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie dysponując wiedzą o przychodach i kosztach Spółki z administrowania odrębnie cmentarzem komunalnym w Turku i w miejscowości Słodków Kolonia oraz nie monitorując tych danych działań z naruszeniem zasady rzetelności postępowania. W umowie z 20 marca 1991 r. zawartej pomiędzy Urzędem i Spółką (wówczas przedsiębiorstwem komunalnym), zmienionej w 1998 r. aneksem nr 1 postanowiono bowiem, że wpływy z administrowania tymi cmentarzami będą dochodami Spółki, przeznaczanymi na koszty ich utrzymania.

(dowód: akta kontroli, str. 24, 26, 223, 233, 396-397)

Burmistrz wyjaśnił, że Spółka nie prowadziła ewidencji przychodów i kosztów odrębnie dla danego cmentarza, ponieważ Spółka nie była zobowiązana do prowadzenia takiej ewidencji w umowie o zarządzanie cmentarzami.

(dowód: akta kontroli, str. 400)

2. Organ podatkowy, którym w przypadku podatku od nieruchomości jest Burmistrz, w latach 2013-2014 nie przeprowadzał czynności sprawdzających określonych w art. 272 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>39</sup> wobec Spółki w celu ustalenia zgodności z dokumentacją (ewidencją gruntów i budynków) powierzchni cmentarza komunalnego w Turku, wykazanej w deklaracji podatkowej. Dopiero na podstawie pisma Spółki przesłanego do Urzędu w trakcie trwania kontroli NIK (8 kwietnia 2015 r.), organ podatkowy powziął informację o rozbieżnościach pomiędzy danymi wynikającymi z ewidencji gruntów, a deklarowanym przedmiotem opodatkowania. Ponadto, Burmistrz zobowiązał się zwrócić niezwłocznie do Spółki o wyjaśnienie tych różnic, w wyniku czego, jeżeli zaistnieją ku temu podstawy, zażąda zmiany deklaracji bądź przeprowadzi stosowne postępowanie podatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 416)

<sup>39</sup> Dz. U. z 2012 poz.749, ze zm.

1. NIK zwraca uwagę na nieustalenie procedur kontroli zarządczej dla zadań związanych z utrzymaniem cmentarzy komunalnych i dla zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad spółkami realizującymi zadania własne gminy. Co prawda, w wyjaśnieniach w tej sprawie Burmistrz podał m.in., że przepisy zewnętrzne nie nakładają obowiązku ustalania odrębnych procedur kontroli zarządczej dla każdego zadania realizowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego, to jednak, wskazać trzeba, że system kontroli zarządczej stanowić ma, z założenia, spójny zbiór procedur wewnętrznych, instrukcji, wytycznych kierownictwa, zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników, które mają zapewnić osiągnięcie celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (art. 68 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>40</sup>). Zadania Inspektora ds. komunalnych w jego zakresie czynności i Wydziału w regulaminie organizacyjnym Urzędu dotyczące cmentarzy komunalnych i nadzoru właścicielskiego nad spółkami gminnymi, w ocenie NIK, były sformułowane zbyt ogólnie i nie zapewniały prawidłowej realizacji kontroli zarządczej w kontrolowanym obszarze.

(dowód: akta kontroli, str. 418)

2. W okresie objętym kontrolą, Burmistrz nie korzystał z uprawnienia wynikającego z przepisów art. 212 § 1 ustawy z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>41</sup> i nie przeprowadził w Spółce żadnej kontroli powierzonego jej zadania własnego Miasta z zakresu prowadzenia cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 399)

**Ocena częściowa**

W ocenie NIK, nadzór sprawowany nad działalnością komunalną dotyczącą cmentarnictwa nie był w pełni skuteczny i nie gwarantował prawidłowej realizacji zadań komunalnych w tym obszarze.

## 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>42</sup>, wnosi o:

- 1) podjęcie działań zmierzających do formalnego uregulowania zasad współdziałania z Gminą Turek w zarządzaniu cmentarzem komunalnym w miejscowości Słodków Kolonia,
- 2) podjęcie działań mających na celu określenie przez właściwe organy wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone na cmentarzu komunalnym w Turku oraz na cmentarzu komunalnym w miejscowości Słodków Kolonia,
- 3) podjęcie działań mających na celu określenie przez właściwy organ gminy regulaminu cmentarza w miejscowości Słodków Kolonia,
- 4) przeprowadzenie czynności sprawdzających w Spółce w celu ustalenia stanu faktycznego wielkości powierzchni cmentarza komunalnego w Turku, jaka powinna stanowić przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości oraz naliczenie i wyegzekwowanie tego podatku w prawidłowej wysokości za okres nieobjęty przedawnieniem,
- 5) zapewnienie pobierania i rozliczania dochodów z opłat cmentarnych w sposób zgodny z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2013, poz. 1030, ze zm.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

## 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 7 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor  
z up. Grzegorz Malesiński  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*