



00746316

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.004.01.2016

P/16/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Janusz Zawirski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98193 z dnia 21 stycznia 2016 r.	(dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kolno (zwany dalej „Urzędem”)	(dowód: akta kontroli str. 1-2)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Duda – Burmistrz Miasta Kolno	(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Miasto zapewniło prawidłową organizację zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem obydwu cmentarzy komunalnych w Kolnie w latach 2014 – 2015. Wprowadziło cennik usług cmentarnych, regulamin cmentarzy komunalnych oraz powierzyło zarządzanie cmentarzami Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Kolnie (zwanemu dalej „PUK” lub „Zarządcą”). Rzetelnie sprawowano też nadzór na prawidłowością realizacji zadań, określanych corocznie w umowach zawartych z zarządcą cmentarzy.

Stwierdzono jednak nieprawidłowość dotyczącą sposobu finansowania tego zadania. Polegała ona na odstąpieniu od żądania od Zarządcy przekazywania zgromadzonych opłat za miejsce na cmentarzach komunalnych. Wpływy te bowiem – zgodnie z umowami – były co miesiąc kompensowane z wynagrodzeniem należnym Zarządcy za wykonywane zadanie. Wyjątkiem był wrzesień i listopad 2015 roku, w których uzyskane dochody z tytułu dzierżawy miejsc pochówku, w wysokości odpowiednio 11.095 zł i 12.350 zł netto, były wyższe od wynagrodzenia PUK (9.750 zł) i z tego powodu zostały w całości i w wymaganym terminie odprowadzone na rachunek budżetu Miasta. Tymczasem, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego², dochody z dzierżawy stanowią dochód własny gminy i tym samym powinny być ujęte w planie dochodów Miasta i przekazywane w całości na jego rachunek. Prawidłowy sposób rozliczania dochodów z tytułu usług cmentarnych wprowadzono od stycznia 2016 roku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza

Opis stanu faktycznego

1.1. W Mieście Kolno prawidłowo zorganizowano zadania związane z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem dwóch cmentarzy komunalnych. Uchwałą Rady Miasta z 28 listopada 2008 r. określono formę i sposób prowadzenia gospodarki komunalnej przez PUK, m.in. ww. zakresie, stosownie do wymogów art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Kolno z 28 lutego 2013 r.⁴, zadania te realizował Wydział Rozwoju

¹ 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.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 513.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

⁴ Regulamin Organizacyjny Urzędu zatwierdzono zarządzeniem Nr 202/13 Burmistrza Kolna z 28 lutego 2013 r.

Gospodarczego Urzędu. Z zakresów czynności pracowników Wydziału wynika, że utrzymaniem cmentarzy zajmował się jeden urzędnik (inspektor ds. utrzymania i rozwoju infrastruktury komunalnej), który w latach 2014 – 2015:

- analizował sprawozdania zarządcy cmentarzy, z których wynika, że PUK prawidłowo realizował zadania związane z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy,
- zapoznał się z wynikami kontroli cmentarzy przeprowadzonymi w sierpniu 2015 roku przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kolnie, które nie wykazały nieprawidłowości,
- przeprowadził sześć kontroli⁵ cmentarzy w zakresie realizacji zadań powierzonych ich zarządcy, na podstawie umów zawieranych corocznie przez Burmistrza i Prezesa PUK. Przeprowadzone kontrole wykazały właściwe wykonanie usług w zakresie zarządzania i obsługi cmentarzy. Wydane w ich trakcie trzy zalecenia pokontrolne (dotyczące prac porządkowych na terenie cmentarza przy ul. Sobieskiego) zostały niezwłocznie wykonane. (dowód: akta kontroli str. 5-43 i 161-166)

1.2. Na terenie Kolna zlokalizowane są dwa cmentarze komunalne. Jeden (przy ul. Sobieskiego), przejęty 30 grudnia 1997 r. przez miasto Kolno od Parafii Rzymsko-Katolickiej w Kolnie, został zamknięty w czerwcu 1967 roku i do zakończenia kontroli NIK nie były dokonywane na jego terenie pochówki. Drugi, użytkowany cmentarz (przy ul. Konstytucji 3-go Maja), prowadzony wyłącznie dla Miasta Kolno, funkcjonuje od 1962 roku. Z rejestru gruntów Miasta wynika, że władającym gruntem zajmowanym przez cmentarz była wówczas Miejska Rada Narodowa w Kolnie. Następnie, postanowieniem Sądu Rejonowego w Łomży z 19 listopada 1992 r., stwierdzono nabycie przez Skarb Państwa tych gruntów poprzez zasiedzenie, zaś w czerwcu 1993 r. przekazano je decyzją Urzędu Wojewódzkiego w Łomży na własność Miasta Kolno. Cmentarz obejmuje 12 działek, o powierzchni 8,61 ha. (dowód: akta kontroli str. 44-58)

1.3. W lutym 2014 roku w Urzędzie sporządzono analizę stopnia wykorzystania użytkowanego cmentarza komunalnego. Wynika z niej m.in., że powierzchnia grzebalna cmentarza (obliczona na 7.331 grobów) na koniec 2013 roku była wykorzystana w 60% (4.432 grobów, w których pochowano 5.820 osób). Z uwagi na dokonywanie rocznie ok. 130 – 140 pochówków, okres użytkowania cmentarza wyliczono na minimum 21 lat (do 2.034 roku). Ponadto w dokumencie tym ujęto pięć wniosków (w tym trzy do realizacji w latach 2014 – 2015) o:

- wprowadzenie preferencyjnych cen dla pochówków minimum dwupoziomowych, które zastosowano od lipca 2015 roku⁶,
- dokonanie zmian budżetowych na 2014 rok, dotyczących realizacji I etapu budowy ciągu pieszego i rozbudowy sieci wodociągowej z punktami czerpalnymi (zmiany te ujęto w uchwale Rady Miasta z 29 sierpnia 2014 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Kolno na 2014 rok, przeznaczając na ten cel 140 tys. zł),
- zwiększenie skuteczności ściągłości opłat z tytułu dzierżawy miejsca pod grób. W 2015 roku, w wyniku zakończonej inwentaryzacji grobów i utworzenia elektronicznej bazy danych osób pochowanych na obydwu cmentarzach, uzyskano z ww. tytułu 75,5 tys. zł netto, tj. o 274% więcej niż w 2014 roku (20,2 tys. zł netto). Z wyjaśnień naczelnika Wydziału Rozwoju Gospodarczego wynika, że Miasto oraz zarządca cmentarzy nie prowadzili windykacji tych należności, ograniczając się jedynie do umieszczenia w 2015 roku w informatycznej wyszukiwarce osób pochowanych „GROBONET” informacji o zaleganiu w opłacie za przedłużenie okresu dzierżawy miejsca pochówku na stronie każdego grobu, którego taka sytuacja dotyczyła. Nadmienić, że jeżeli do końca I półrocza 2016 roku należności nie zostaną uregulowane, podjęte zostaną działania zmierzające do ich wyegzekwowania.

(dowód: akta kontroli str. 59-69 i 168)

⁵ Po trzy w 2014 i 2015 roku.

⁶ Za miejsce w pierwszym poziomie pojedynczego grobu pobierano 300 zł, wobec 100 zł za każde następne miejsce w pionie tego grobu.

1.4. W latach 2012 – 2015 nie nastąpiło rozszerzenie granic cmentarzy komunalnych w Kolnie. Miasto nie posiada planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar, na którym usytuowane są cmentarze komunalne. W związku z przewidywanym okresem użytkowania cmentarza komunalnego do 2034 roku, Miasto nie planuje w najbliższych pięciu latach uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego cmentarz wraz z przyległymi działkami. (dowód: akta kontroli str. 152)

1.5. Zarządcą cmentarzy komunalnych jest PUK, który zgodnie z uchwałą Rady Miasta Kolno z 28 listopada 2008 r. jest jednoosobową spółką z o.o. Miasta. (dowód: akta kontroli str. 24-29 i 71-72)

1.6. Burmistrz Kolna zawierał z Prezesem Zarządu PUK coroczne umowy na zarządzanie i obsługę cmentarzy komunalnych w zakresie wynikającym z ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁷. Określano w nich szczegółowe prawa i obowiązki Zarządcy oraz Miasta, obejmujące m. in.:

- prowadzenie spraw związanych z usługami pogrzebowymi, stanowiących zadania własne gminy, w zakresie wyznaczania pól kwater grzebalnych i alejek cmentarnych, prowadzenie ewidencji grobów i księgi pogrzebów oraz nadzoru nad przygotowaniem grobu i nad ekshumacją zwłok,
- utrzymanie porządku i czystości na terenie cmentarzy i w ich bezpośrednim sąsiedztwie,
- pobieranie opłat za korzystanie z miejsc pochówku, ustalonych zarządzeniem Burmistrza Kolna, na podstawie uchwały Rady Miasta z 30 czerwca 1999 r. w sprawie powierzenia Zarządowi Miasta uprawnień do ustalania cen i opłat za usługi cmentarne i korzystanie z cmentarzy komunalnych,
- ubezpieczenie terenów cmentarzy od odpowiedzialności cywilnej,
- zasady finansowania i rozliczania się Zarządcy z budżetem miasta⁸,
- prawo do kontroli przez Urząd prawidłowości wywiązywania się Zarządcy z obowiązków określonych w umowie oraz możliwość jej rozwiązania w przypadku nienależytego wykonywania powierzonych zadań. (dowód: akta kontroli str. 24-29, 61-64 i 167)

1.7. Miasto posiada szczegółowy regulamin cmentarzy komunalnych⁹, określający podstawowe uwarunkowania związane z zarządzaniem, obsługą, utrzymaniem, zapewnieniem porządku i ładu przestrzennego na cmentarzach. Zawarto w nim m. in.: aktualne dane o zarządcy i obsłudze administracyjnej cmentarzy, przepisy porządkowe obowiązujące na ich terenie, zasady gospodarowania miejscami grzebalnymi (w tym postępowanie w przypadku nieopłacenia miejsc grzebalnych), informacje o świadczonych usługach pogrzebowych i cmentarnych oraz zasady wjazdu i poruszania się pojazdów mechanicznych na ich terenie. (dowód: akta kontroli str. 73-77)

1.8. Uchwałami Rady Miasta Kolno z 28 maja 2009 r. i 14 lutego 2014 r. ustalono zasady pochówku osób, w szczególności bezdomnych, których zgon nastąpił na terenie Kolna. Wynika z nich, że organizacją pogrzebu zajmuje się Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kolnie, który zleca jego przeprowadzenie firmie pogrzebowej, po uprzednim ustaleniu niezbędnych czynności i górnej granicy kosztów z tym związanych. Zakres usług pogrzebowych takich osób obejmował wszystkie podstawowe czynności, tj. przewóz i przechowanie zwłok, zakup niezbędnego ubrania i trumny, wykopanie grobu wraz z opłatą za miejsce na cmentarzu, posługę kościelną i obsługę pochówku oraz oznaczenie grobu. W latach 2014 – 2015 miały miejsce dwa takie pogrzeby (po jednym w każdym roku), których koszt netto wyniósł 2.027 zł i 2.220 zł. (dowód: akta kontroli str. 78-81)

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2126.

⁸ Zarządca rozlicza się z budżetem miasta, przedkładając do Urzędu w terminie do 15 dni po zakończeniu każdego kwartału szczegółowe rozliczenie pobranych opłat za miejsca na cmentarzu, po czym pomniejsza swoje wynagrodzenie w wysokości 117 tys. zł rocznie o te opłaty. Koszty wynikające z realizacji umowy ponosi zarządzający.

⁹ Regulamin cmentarzy komunalnych wprowadzono zarządzeniem Nr 82/15 Burmistrza Miasta Kolno z 8 lipca 2015 r., wydanym na podstawie uchwały Rady Miasta z 30 czerwca 1999 r. w sprawie powierzenia Zarządowi Miasta uprawnień do ustalania cen i opłat za usługi cmentarne i korzystanie z cmentarzy komunalnych. Do tego czasu obowiązywał regulamin sporządzony przez zarządzającego.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Ustalanie i rozliczanie z budżetem Miasta wpływów z opłat za groby oraz prawidłowość dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarzy komunalnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Miasto Kolno w latach 2014 – 2015 (z wyjątkiem września i listopada 2015 roku) nie planowało i nie otrzymywało na rachunek budżetowy dochodów związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi. Zgodnie z § 6 umów na wykonanie usług w zakresie zarządzania i obsługi cmentarzy na 2014 rok i 2015 rok, zarządzający zobowiązany był do pomniejszania (kompensaty) wynagrodzenia o pobrane opłaty za miejsce na cmentarzu komunalnym, będące dochodami gminy. Gdy wpływy PUK z opłat z tego tytułu były wyższe od ustalonego w umowie miesięcznego wynagrodzenia otrzymywanego od Miasta (9.750 zł netto), przekazywano je na rachunek budżetu Miasta. Taka sytuacja miała miejsce we wrześniu i listopadzie 2015 roku. Wpływy z tego tytułu wyniosły wówczas odpowiednio 11.095 zł i 12.350 zł, a zatem były wyższe od wynagrodzenia należnego PUK. Zarządca przekazał je kolejno 1 października i 8 grudnia 2015 r. (w wymaganym terminie) na rachunek budżetu Miasta. W tej sytuacji, 23 października i 30 grudnia 2015 r. w planie dochodów budżetowych ujęto dochody przekazane przez Zarządcę za wrzesień i listopad 2015 roku (szerzej problematykę tę przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). (dowód: akta kontroli str. 24-29 i 82-99)

Z kolei wpływy z dzierżawy miejsc pochówku uzyskane w styczniu 2016 roku (7.725 zł netto), PUK przekazał na rachunek budżetu Miasta 5 lutego 2016 r., zgodnie z podpisanym 31 grudnia 2015 r. aneksem do umowy na 2016 rok, zobowiązującym zarządcę do przekazywania na ten rachunek opłat uzyskanych z tytułu dzierżawy miejsc pochówku, stanowiących dochody Miasta. Zarządca zaś obciążył Miasto wynagrodzeniem należnym za styczeń 2016 roku w wysokości 9.750 zł netto. (dowód: akta kontroli str. 134 i 149-151)

Miasto Kolno planowało wydatki na utrzymanie cmentarzy komunalnych w uchwałach budżetowych na 2014 rok i 2015 rok w wysokości wynoszącej po zmianach kolejno 250 tys. zł i 175 tys. zł, w tym odpowiednio 110 tys. zł i 90 tys. zł na utrzymanie cmentarzy (wydatkowano 108,1 tys. zł i 76,2 tys. zł) oraz 140 tys. zł i 85 tys. zł na wydatki majątkowe (wydatkowano 140 tys. zł i 62,1 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 100)

2.2. Zgodnie z § 6 umów zawartych przez Burmistrza Kolna z Prezesem Zarządu PUK na wykonanie usług w zakresie zarządzania i obsługi cmentarzy komunalnych na lata 2014 – 2015, zarządzający w terminie 15 dni po zakończeniu każdego kwartału przedkładał do Urzędu szczegółowe rozliczenia z pobranych opłat za miejsce na cmentarzach oraz pomniejszał swoje wynagrodzenie za wykonane usługi o pobrane opłaty za miejsce na cmentarzach. Miesięczne wynagrodzenie zarządzającego w 2014 roku i w 2015 roku wyniosło 117 tys. tys. zł netto, zaś wpływy z ww. opłat kolejno 20.190 zł i 69.893 zł netto. (dowód: akta kontroli str. 69 i 101-132)

2.3. W okresie objętym kontrolą wysokość opłat za świadczone usługi cmentarne określono w dwóch zarządzeniach Burmistrza Miasta Kolno z 25 lutego 2008 r. i z 8 lipca 2015 r, wydanych na podstawie uchwały Rady Miasta z 30 czerwca 1999 r. Zgodnie z zarządzeniem z 8 lipca 2015 r. za:

- miejsce pod pojedynczy grób wraz z 20-letnią dzierżawą pobierano 300 zł, za podwójny – 500 zł, za dziecięcą – 200 zł, a za każde następne miejsce w pionie – 100 zł,
- wykopanie grobu dzierżawca pobierał od kwietnia do października – 320 zł, a od listopada do marca – 350 zł,
- wytyczenie i dopilnowanie prawidłowości usytuowania grobowca na kwaterze pojedynczej – 230 zł, a podwójnej – 300 zł,
- odnowienie dzierżawy po upływie 20 lat w przypadku grobu pojedynczego – 300 zł, a podwójnego – 500 zł,
- rezerwację terenu za życia – 500 zł za grób pojedynczy i 800 zł za podwójny.

Ustalenie powyższych stawek nie było poprzedzone udokumentowaną kalkulacją.
(dowód: akta kontroli str. 61-64)

Naczelnik Wydziału Rozwoju Gospodarczego wyjaśnił, że: „nie było potrzeby dokonywania udokumentowanych kalkulacji wysokości poszczególnych stawek za świadczone usługi cmentarne, ponieważ ustalaliśmy je w drodze ustnych negocjacji z prezesem PUK, w trakcie których kierowaliśmy się rachunkiem ekonomicznym oraz zasadą minimalizacji obciążeń finansowych mieszkańców Kolna za te usługi. Podobnie ustalaliśmy wysokość, określonego w umowach na lata 2014 – 2015, wynagrodzenia za zarządzanie i obsługę cmentarzy, które – w drodze ustnych negocjacji – uzgadnialiśmy z zarządzającym, biorąc pod uwagę składane przez PUK coroczne zapotrzebowania na środki finansowe, z równoczesnym uwzględnieniem możliwości budżetowych Miasta”.

(dowód: akta kontroli str. 70)

2.4. Wysokość środków finansowych na zarządzanie i obsługę cmentarzy komunalnych w latach 2014 – 2015 ustalano na podstawie składanych przez Zarządcę corocznych zapotrzebowań (11.250 zł netto miesięcznie). Wysokość wynagrodzenia ustalono w umowach w wyniku negocjacji z PUK na 9.750 zł, biorąc pod uwagę rachunek ekonomiczny i możliwości budżetowe Miasta. Przeprowadzone kontrole wewnętrzne i zewnętrzne (omówione w pkt. 1.2 wystąpienia pokontrolnego), wykazały, że zarządzający prawidłowo realizuje powierzone mu zadania związane z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-10, 18-23, 135-137 i 152)

2.5. Miasto nie sporządziło pisemnej analizy opłacalności przyjętego sposobu zarządzania cmentarzami komunalnymi, ponieważ – jak wyjaśnił naczelnik Wydziału Rozwoju Gospodarczego – „stosowny od lat model realizacji tego zadania przez spółkę komunalną jest w naszej ocenie optymalny i zarazem skuteczny, co potwierdzają nasze działania nadzorcze oraz wyniki kontroli inspekcji sanitarnej”.

(dowód: akta kontroli str. 152)

2.6. Miasto nie dysponowało danymi o przychodach i kosztach PUK związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych (z wyjątkiem przychodów z opłat za dzierżawę miejsc pochówku).

Naczelnik Wydziału Rozwoju Gospodarczego wyjaśnił, że: „nie było potrzeby poznania wyniku finansowego PUK, ponieważ uzgodnione z zarządzającym – w drodze ustnych negocjacji – ryczałtowe wynagrodzenia za prowadzenie i utrzymanie cmentarzy zwalniało nas z obowiązku analizy kosztów i przychodów w tym zakresie. Ponadto wyniki kontroli wewnętrznych potwierdzały, że realizacja zadań własnych gminy w omawianym zakresie przebiega prawidłowo”.

(dowód: akta kontroli str. 70)

Poza rocznym wynagrodzeniem PUK za prowadzenie i utrzymanie cmentarzy (117 tys. zł netto), Miasto w latach 2014 – 2015 wydatkowało na inwestycje związane z utrzymaniem cmentarzy komunalnych kolejno 140 tys. zł i 62,1 tys. zł, w tym na:

- wykonanie i przebudowę w 2014 roku instalacji wodociągowej 34,5 tys. zł,
- budowę i remont alejek cmentarnych kolejno 105,5 tys. zł i 58,4 tys. zł,
- wykonanie dokumentacji projektowej kolumbarium w 2015 roku – 3,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 24-29 i 100)

2.7. Jak wykazano w pkt. 1.8 wystąpienia pokontrolnego, Burmistrz Kolna w § 9 regulaminu cmentarzy komunalnych określił zasady postępowania z miejscami grzebalnymi, które nie zostały opłacone w wyznaczonym terminie. Zgodnie z nimi, w przypadku nieprzedłużenia o 20 lat dzierżawy i tym samym nieuiszczenia opłaty za miejsce pochówku, grób kwalifikuje się do ponownego użytku, po uprzedniej jego likwidacji, poprzedzonej podaniem tej informacji do publicznej wiadomości (z sześciomiesięcznym wyprzedzeniem) na przedmiotowym grobie, tablicy ogłoszeń, w prasie lokalnej i na stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 24-29 i 100)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na odstąpieniu od żądania od Zarządcy przekazywania na rachunek budżetu Miasta opłat uzyskanych za miejsce na cmentarzach komunalnych

(w latach 2014 – 2015 odpowiednio 20.190 zł i 46.448 zł). Wpływy te bowiem – zgodnie z umowami – były co miesiąc kompensowane z wynagrodzeniem należnym Zarządcy za wykonywane zadanie. Wyjątkiem był wrzesień i listopad 2015 roku, w których uzyskane dochody z tytułu dzierżawy miejsc pochówku, w wysokości odpowiednio 11.095 zł i 12.350 zł netto, były wyższe od wynagrodzenia PUK (9.750 zł) i z tego powodu zostały w całości i w wymaganym terminie odprowadzone na rachunek budżetu Miasta. Zgodnie zaś z dyspozycją art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów (w tym opłat za pochowanie zwłok¹⁰) oraz dochody z ich majątku. 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. 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). Prawidłowy sposób rozliczania dochodów z tytułu usług cmentarnych Miasto wprowadziło od stycznia 2016 roku. (dowód: akta kontroli str. 82-93)

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że: „nieplanowanie w latach 2014 – 2015, z wyjątkiem września i listopada 2015 r., dochodów Miasta z tytułu opłat za miejsca pochówku na cmentarzu komunalnym, oraz ich nieprzekazywanie na rachunek budżetu wynikało z mojego przekonania, że dokonywanie – zgodnie z zawartymi umowami z PUK – kompensaty dochodów i wydatków związanych z administrowaniem cmentarzy jest zasadne w aspekcie upraszczania rozliczeń między spółką komunalną, a miastem, tym bardziej, że wynagrodzenie zarządcy znacznie przewyższało należności z ww. opłat. Jednocześnie nadmieniam, że poczynając od grudnia 2015 roku, ww. dochody są ujmowane prawidłowo, tj. w budżecie miasta i przekazywane przez zarządcę na rachunek budżetu – tak samo jak w styczniu 2016 roku. Ponadto wyjaśniam, że w związku ze zmianą umowy z zarządcą cmentarzy, w części dotyczącej przekazywania opłat za dzierżawę miejsc pochówku, na najbliższym posiedzeniu Rady Miejskiej, która odbędzie się 4 marca 2016 r., zostaną wprowadzone stosowne zmiany w planie dochodów Miasta na 2016 rok, zgodnie z przygotowanym projektem tej uchwały”. (dowód: akta kontroli str. 133)

W dniu 19 lutego 2016 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Burmistrz Kolna opracował projekt uchwały w sprawie zmian w budżecie Miasta na 2016 rok. Ujęto w nim dochody z opłat za dzierżawę miejsc pochówku na cmentarzach komunalnych w kwocie 50 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 153-156)

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że zaplanowanie na 2016 rok niższych dochodów z ww. tytułu, niż w 2015 roku, wynikało z informacji uzyskanej od Zarządcy, że w związku z wprowadzeniem pod koniec 2014 roku informatycznej ewidencji grobów pn. „Grobonet”, wyszczególniającej m.in. osoby zalegające z odnowieniem dzierżawy, w 2015 roku znacząco wzrosła ściągalność tych opłat. (dowód: akta kontroli str. 133)

3. Wykonywanie nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą nie opracowano pisemnych procedur dla zdań związanych z nadzorem nad prowadzeniem, utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi. W praktyce stosowano nadzór poprzez przeprowadzanie kontroli wewnętrznych cmentarzy oraz analizy wyników kontroli zewnętrznych i sprawozdań sporządzanych przez zarządcę cmentarzy za lata 2014 – 2015.

(dowód: akta kontroli str. 5-23)

3.2. Przeprowadzanie kontroli prawidłowości utrzymania i prowadzenia cmentarzy komunalnych opisano w pkt. 1.2. wystąpienia pokontrolnego.

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

3.3. Sprawy zarządzania cmentarzami komunalnymi nie były przedmiotem audytu wewnętrznego oraz nie były ujęte w planach pracy komisji rewizyjnej i komisji rozwoju gospodarczego. (dowód: akta kontroli str. 138-143 i 152)

3.4. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zarządzania, utrzymania i prowadzenia cmentarzy komunalnych. (dowód: akta kontroli str. 144-148)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹ 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 Białymstoku.

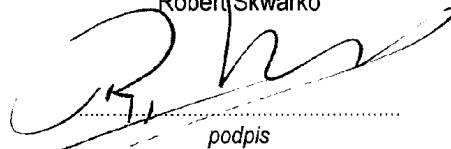
Białystok, dnia 13 kwietnia 2016 r.

Kontroler
główny specjalista kontroli państwowej
Janusz Zawirski



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

