



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.004.04.2016
P/16/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@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 Łodzi.
Kontrolerzy	Andrzej Cieniewski – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 97987 z dnia 25 stycznia 2016 r. i nr 98007 z dnia 17 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź, Regon 000514182, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska – Prezydent Miasta Łodzi wybrany w wyborach w 2010 r. i 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zadania zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych w Mieście Łodzi realizowane były prawidłowo w zakresie sposobu organizacji oraz finansowania. Urząd Miasta Łodzi posiadał analizy dotyczące stopnia wykorzystania terenu cmentarzy. W badanym okresie prawidłowo przyjmowano i rozliczano z budżetem miasta opłaty za groby i prawidłowo realizowano wydatki na utrzymanie cmentarzy komunalnych.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- powierzenia przez Urząd zarządcy cmentarzy komunalnych wykonywania usług pogrzebowych (kopanie grobów i organizację ceremonii pogrzebowych), które nie należały do zadań własnych gminy i wykraczały poza sferę usług użyteczności publicznej, co było niezgodne z art. 9 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² oraz art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

I. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza.

1. W okresie objętym kontrolą (2014-2015 r.) zadanie określone w art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁴, tj. utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi, realizowała budżetowa jednostka organizacyjna Miasta Łodzi – Zarząd Zieleni Miejskiej⁵ utworzony z dniem 1 października 2012 r. uchwałą Rady Miejskiej

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. 1515 ze zm.

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

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm.

⁵ Dalej również: Zarząd, ZZM.

w Łodzi z dnia 12 września 2012 r.⁶. Zarząd Zieleni Miejskiej przejął zadania zarządzania cmentarzami komunalnymi z dniem 1 stycznia 2014 r. na mocy uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 11 grudnia 2013 r.⁷.

Wcześniej, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Łodzi (zarządzenie nr 1964/VI/12 z dnia 21 marca 2012 r.⁸ Prezydenta Miasta Łodzi) „prowadzenie spraw wynikających z ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz budową i modernizacją cmentarzy komunalnych” (§ 34 ust. 1 pkt 8) powierzono Wydziałowi Gospodarki Komunalnej w Departamencie Infrastruktury i Lokali.

(dowód: akta kontroli str. 5 - 39)

Zarządzeniem Nr 1188/W/14 z dnia 14 sierpnia 2014 r.⁹ Prezydent Miasta Łodzi zatwierdził szczegółowy wykaz zadań realizowanych przez Wydział Gospodarki Komunalnej w Departamencie Gospodarowania Majątkiem Urzędu Miasta Łodzi, w którym w cz. II w zadaniach dla Oddziału Inwestycji i Infrastruktury Komunalnej wymieniono w pkt 6 i 11 m.in. programowanie i planowanie inwestycji z zakresu komunalnej infrastruktury technicznej cmentarzy, prowadzenie spraw dotyczących utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi, w tym kontrola funkcjonowania cmentarzy komunalnych oraz współudział w kontrolach dotyczących realizacji zadań wykonywanych przez podmioty zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 40-45)

Wydział Gospodarki Komunalnej nie realizował powyższych zadań. W złożonych wyjaśnieniach wskazano, m.in., że „Wydział Gospodarki Komunalnej od 2014 r. nie realizuje zadań związanych z utrzymywaniem cmentarzy komunalnych oraz prowadzeniem na nich inwestycji. Wszystkie prowadzone sprawy zostały zakończone i przekazano je do archiwizacji. Zarządzaniem cmentarzami komunalnymi w zakresie: administrowania miejscami grzebalnymi, eksploatacji urządzeń na nich się znajdujących oraz działań wpływających na poprawę ich funkcjonowania, zajmuje się bezpośrednio od dnia 1 stycznia 2014 r. „Zarząd Zieleni Miejskiej” w Łodzi. (...) Zadania związane z utrzymywaniem cmentarzy komunalnych oraz prowadzeniem na nich inwestycji nie zostały w sposób szczegółowy wyodrębnione w zapisach Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Łodzi, podstawowego dokumentu określającego zakresy działań jednostek organizacyjnych. (...) Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie zatwierdzania szczegółowego wykazu zadań realizowanych przez Wydział Gospodarki Komunalnej do 2015 roku były zarządzeniami wewnętrznymi i taki był ich charakter. Wydział Gospodarki Komunalnej nie przedkładał ich bieżących aktualizacji, ponieważ jego zamiarem było, by aktualizacja objęła wszystkie projektowane i przygotowywane zmiany organizacyjne. Wydział Gospodarki Komunalnej w 2015 r. opracował projekt zmiany zarządzenia Nr 1188/W/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia szczegółowego wykazu zadań realizowanych przez Wydział Gospodarki Komunalnej w Departamencie Gospodarowania Majątkiem Urzędu Miasta Łodzi, w którym w Oddziale Inwestycji i Infrastruktury Komunalnej wykreślono zadania związane z:

⁶ Uchwała Nr XLVIII/975/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 12 września 2012 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie „Zarząd Zieleni Miejskiej” w Łodzi i nadania jej statutu.

⁷ Uchwała nr LXXVII/1601/13 z dnia 11 grudnia 2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie „Zarząd Zieleni Miejskiej” w Łodzi i nadania jej statutu.

⁸ Zarządzenie nr 1964/VI/12 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta Łodzi.

⁹ Załącznik do zarządzenia Nr 1188/W/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia szczegółowego wykazu zadań realizowanych przez Wydział Gospodarki Komunalnej w Departamencie Gospodarowania Majątkiem Urzędu Miasta Łodzi

- inwestycjami na cmentarzach komunalnych (pkt 6)
- prowadzeniem spraw dotyczących ich utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi (pkt 11),

ponieważ zadania te realizuje Zarząd Zieleni Miejskiej w Łodzi. Projekt zarządzenia jest obecnie opiniowany przez Biuro ds. Zarządzania Kadrami, Oddział ds. Organizacji Urzędu Miasta.”

(dowód: akta kontroli str. 82-90)

2. Urząd Miasta Łodzi nie posiadał dokumentów związanych z założeniem cmentarzy komunalnych. Według prowadzonych ksiąg osób pochowanych pierwsze pochówki na nekropoliach odbyły się w dniach:

- CK Doły – 13 grudnia 1947 r.,
- CK Szczecińska – 31 sierpnia 1988 r.,
- CK Zarzew – 15 października 1975 r.

(akta kontroli str. 98)

Powierzchnia cmentarzy komunalnych w Łodzi wynosi:

- Cmentarz Doły – działki w obrębie B-52, B-53 – 12,0797 ha,
- Cmentarz Zarzew – działki w obrębie W-31 – 11,3919 ha,
- Cmentarz Szczecińska – działki w obrębie B-36 – 5,5925 ha.

W okresie 2014-2015 r. powierzchnia grzebalna się nie zmieniła i wynosi łącznie 29,0641 ha.

(akta kontroli str. 99, 111)

3. Urząd Miasta Łodzi posiadał opracowanie „Analiza cmentarzy w Łodzi” przygotowane w 2012 r. we współpracy z ówczesnym administratorem cmentarzy komunalnych - Łódzkim Zakładem Usług Komunalnych¹⁰.

Analiza obejmowała stan bieżący potrzeb miejsc grzebalnych i docelowe pokrycie potrzeb mieszkańców miasta w tym zakresie na lata kolejne. W zestawieniach uwzględniono miejsca ziemne, urnowe, miejsca w kolumbarium i miejsca z tzw. likwidacji (groby nieopłacone po upływie ponad 20 lat od pochówku). W latach 2010-I połowa 2012 r. liczba zgonów wynosiła ok. 10 500 zgonów rocznie. Liczba wolnych miejsc grzebalnych na cmentarzach komunalnych i wyznaniowych wg stanu na rok 2012 r. wynosiła 64 283 miejsca. Przyjmując powyższe dane można było założyć, że liczba miejsc grzebalnych wykorzystywanych jako tradycyjny grób ziemny stanowi rezerwę na 6-7 lat. Jednak z uwagi na coraz większy udział pochówków urnowych (zdecydowanie tańsze od pochówków tradycyjnych) i miejsca w kolumbarium można ograniczyć powierzchnię terenu potrzebą pod pochówki, a tym samym zwiększa się liczba miejsc grzebalnych. Zakładając możliwość pochówków urnowych w liczbie do 4 urn w grobie tradycyjnym, można uzyskać znacznie wyższą liczbę miejsc grzebalnych. Wobec tego liczbę ponad 64 tys. miejsc można jeszcze zwiększyć o pochówki urnowe, można też jako doliczyć dochowania do istniejących grobów. Dlatego trudno dokładnie określić liczbę wszystkich miejsc grzebalnych.

Analiza obejmowała również ocenę możliwości realizacji inwestycji budowy cmentarza przy ul. Brzezińskiej oraz rozbudowy cmentarza przy ul. Szczecińskiej.

Na podstawie przedmiotowej analizy, przyjęto rezerwę miejsc grzebalnych, zakładając utrzymującą się tendencję zwiększania udziału pochówków urnowych jako wystarczającą dla pokrycia potrzeb miasta Łodzi nawet do roku 2074.

Kolejną analizę pochówków i miejsc grzebalnych na administrowanych cmentarzach za okres 2014-2015 przeprowadził w styczniu 2016 r. Zarząd Zieleni Miejskiej w Łodzi. Analiza polegała na ustaleniu struktury pochówków i następujących zmian

¹⁰ Dalej: ŁZUK.

w tym zakresie, ustaleniu ilości miejsc wolnych na poszczególnych nekropoliach oraz porównaniu zapotrzebowania na wolną powierzchnię grzebalną w okresie 2005-2015. (...) Aktualnie cmentarze komunalne dysponują 2532 wolnymi miejscami grzebalnymi (...) Szacuje się, że średnio 10-15% ogólnej ilości grobów na cmentarzach komunalnych (aktualnie jest 50244 wszystkich miejsc grzebalnych) pozostaje nie opłacona, co daje w przybliżeniu liczbę z przedziału 5000-7500). Ponadto na cmentarzu komunalnym „Szczecińska” w ramach nie zakończonej jeszcze inwestycji wybudowano nowe kwatery grzebalne na około 2500 nowych mogił (udostępnienie nastąpi po zakończeniu inwestycji). Taka ilość potencjalnie wolnej powierzchni grzebalnej przy jednoczesnym stosunkowo małym zapotrzebowaniu społecznym na nowe miejsca nasuwa wniosek, iż nekropolie komunalne posiadają wystarczającą ilość wolnych miejsc grzebalnych.”

(dowód: akta kontroli str. 51-81, 98, 101-102)

4. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska w Łodzi nie podejmowała uchwał dotyczących budowy nowych lub rozbudowy istniejących cmentarzy komunalnych na terenie Miasta Łodzi. W latach 2014-2015 nie wydawano decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczących cmentarzy, nie rozszerzano terenów cmentarzy komunalnych ani nie podejmowano działań zmierzających do tego celu.

(dowód: akta kontroli str. 91-93, 118, 120, 121)

5. Rada Miejska w Łodzi ustaliła zasady funkcjonowania łódzkich cmentarzy komunalnych Uchwałą Nr XLII/401/92 z dnia 7 października 1992 r. Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Miasta Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 112)

Na podstawie ww. uchwały Zarządzeniem Nr 30 z dnia 20 sierpnia 1999 r. dyrektor Łódzkiego Zakładu Usług Komunalnych wprowadził Zasady funkcjonowania łódzkich cmentarzy komunalnych¹¹., których integralną część stanowił Regulamin Cmentarza. Anekssem Nr 1/2001 z dnia 30 marca 2001 r. do ww. zarządzenia ustalono zasady świadczenia usług kamieniarsko-budowlanych i porządkowo-pielęgnacyjnych przez firmy i osoby fizyczne na terenie łódzkich cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 103-110)

W informacji z dnia 18 lutego 2016 r. dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej w Łodzi podał, że zasady funkcjonowania cmentarzy komunalnych wraz z regulaminem cmentarzy komunalnych zostały wprowadzone przez poprzedniego administratora – Łódzki Zakład Usług Komunalnych w roku 1999. Zasady te są nadal są stosowane przez Zarząd Zieleni Miejskiej jako następcę ŁZUK w zakresie zarządzania cmentarzami komunalnymi. Dyrektor zadeklarował, że podejmie pilne działania w celu zaktualizowania powyższych dokumentów w związku ze zmianą zarządcy cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 99)

6. Pochówki dla podopiecznych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi (w tym dla osób bezdomnych) na terenie gminy Miasto Łódź realizowane były na podstawie umowy zawieranej w wyniku wyłonienia oferenta w drodze postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 10 ust. 1 oraz art. 39-46 ustawy – Prawo zamówień publicznych¹².

¹¹ Zarządzenie nr 30 Dyrektora ŁZUK w sprawie zasad funkcjonowania cmentarzy komunalnych w Łodzi wraz z Aneksem Nr 1.

¹² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Miasto Łódź - Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej zawarł umowy na usługi pogrzebowe z Firmą H. Skrzydlewska Wł. Helena Skrzydlewska, które obowiązywały w okresie odpowiednio od 1 lipca 2011 r. do 30 czerwca 2014 r. i od 1 lipca 2014 do 30 czerwca 2016 r. Przedmiotem tych umów było wykonywanie kompleksowych usług pogrzebowych związanych z pochówkiem podopiecznych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi na cmentarzach komunalnych i wyznaniowych na terenie Łodzi.

Wydatki gminy Miasto Łódź z tytułu sprawienia pogrzebu wynosiły: w 2014 r. - 994703 zł, w tym bezdomnym - 208491 zł i odpowiednio w 2015 r. - 920887 zł i 221481 zł. Liczba pogrzebów sprawionych przez Miasto w 2014 r. wynosiła 299 (w tym osobom bezdomnym - 62), a w 2015 r. odpowiednio - 277 i 63.

(dowód: akta kontroli str. 217 - 233)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

1. Od 1999 r. obowiązywał Regulamin cmentarza stanowiący załącznik do zarządzenia Dyrektora Łódzkiego Zakładu Usług Komunalnych z dnia 20 sierpnia 1999 r. w sprawie zasad funkcjonowania łódzkich cmentarzy komunalnych.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, zaś art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy stanowi, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

2. Błędnie przypisano zadania w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy do Oddziału Inwestycji i Infrastruktury Komunalnej w Wydziale Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi w sytuacji, gdy zadania te realizuje statutowo Zarząd Zieleni Miejskiej w Łodzi.

II. Ustalanie i rozliczanie z budżetem gminy/miasta opłat za groby oraz prawidłowość dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarzy komunalnych.

1. Środki na wydatki/dotacje przekazywane na utrzymywanie i zarządzanie cmentarzami ustalane były na podstawie:
 - zarządzeń Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie założeń do projektu budżetu miasta,
 - uchwał budżetowych, z których wynikały ostateczne kwoty dochodów i wydatków,
 - zmian w planie dochodów i wydatków dokonywanych zgodnie z kompetencjami organów gminy.

Przy planowaniu wydatków, w tym związanych z utrzymaniem cmentarzy, Wydział Budżetu Miasta Łodzi opracowywał limity, których podstawą na kolejny rok były dane z roku poprzedniego. Wydział Budżetu co miesiąc przeprowadza ogólną analizę dochodów i wydatków budżetowych miasta Łodzi w podziale na poszczególnych realizatorów. Cmentarze komunalne nie są odrębną jednostką gminną, lecz stanowią wyodrębnione zadanie w działalności budżetowej jednostki gminy - Zarządu Zieleni Miejskiej, którego analizie podlegają wszystkie dochody i wydatki.

(dowód: akta kontroli str. 123 -125)

2. Dla ZZM w planie dochodów (po zmianie) z cmentarzy komunalnych zaplanowano wpływy w 2014 r. w wysokości 2.593.000 zł, a w 2015 r. 2.657.612 zł.

W planie wydatków na 2014 r. zaplanowano wydatki ogółem w wysokości 1.271.269 zł, a na 2015 r. – 1.275.881 zł.

Według danych zawartych w sprawozdaniach finansowych Rb27S oraz Rb28S sporządzanych przez Zarząd Zieleni Miejskiej za lata 2014 i 2015 w zakresie prowadzenia cmentarzy (rozd. 710035) jednostka osiągnęła następujące wyniki: dochody ogółem za rok 2014 w wysokości 2.903.998,93 zł, a za rok 2015 – 2.914.090,96 zł. Wydatki na finansowanie zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych przez Miasto Łódź wynosiły w 2014 r. – 1.777.654,57 zł, a w 2015 r. – 1.223.634,61 zł.

(dowód: akta kontroli str. 157-158, 159-179)

3. Na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej Rada Miejska w Łodzi powierzyła Prezydentowi Miasta Łodzi uprawnienia do określenia wysokości cen i opłat za usługi cmentarne¹³. Prezydent Miasta Łodzi wydał zarządzenie z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za pochowanie zwłok na cmentarzach komunalnych w Łodzi, zmienione obecnie obowiązującym zarządzeniem z dnia 3 listopada 2011 r.¹⁴, którego załącznik stanowił cennik usług cmentarnych. W cenniku tym określono opłaty za:

- udostępnienie miejsca grzebalnego,
- dopłatę do miejsc grzebalnych,
- dochowanie do grobu murowanego i do niszy urnowej,
- ponowne udostępnienie niszy urnowej,
- zachowanie szczątków ludzkich,
- wykopanie grobu,
- korzystanie z domu przedpogrzebowego,
- ceremoniał pogrzebowy,
- opłatę eksploatacyjną,
- opłatę z tytułu wjazdu pojazdów na teren cmentarza.

Ustalenie tych stawek poprzedzone było analizą kosztów i przychodów poprzedniego zarządcy (ŁZUK) z tytułu administrowania nekropoliami miejskimi. Analizę sporządzono w 2011 r. pod nadzorem Wydziału Gospodarki Komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 148-156, 99.)

4. Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej w Łodzi wyjaśnił, że „Zarząd Zieleni Miejskiej kontynuuje sposób postępowania z nieopłaconymi miejscami grzebalnymi wypracowany od 2001 r. przez poprzedniego zarządcę nekropolii. Likwidację grobu rozumianą jako ponowne udostępnienie miejsca grzebalnego pod bieżący pochówek poprzedza:

- przypomnienie dysponentom grobów o konieczności wnoszenia opłat za groby poprzez rozmieszczanie tabliczek informacyjnych, rozkładanie na mogiłach kartek z prośbą o kontakt z kancelarią,
- wnikliwa analiza wszelkich dokumentów cmentarnych związanych z grobem,
- sporządzenie fotografii mogiły,
- sporządzenie protokołu przeznaczenia grobu do likwidacji,

¹³ Uchwała nr XCI/892/98 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 czerwca 1998 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Łodzi uprawnień do określenia wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Miasta, zmieniona następnie uchwałami Rady Miejskiej: nr XXVI/0528/99 z dnia 1 grudnia 1999 r., nr XXX/0641/2000 z dnia 31 stycznia 2000 r., Nr LXIV/1476 z dnia 19 lipca 2001 r. i nr XLI/0729/04 z dnia 15 grudnia 2004 r.

¹⁴ Zarządzenie nr 409/VI/11 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za pochowanie zwłok na cmentarzach komunalnych w Łodzi, zmienione zarządzeniem nr 1413/VI/11 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 3 listopada 2011 r.

- przeniesienie szczątków pierwotnie pochowanego zmarłego do ossarium na cmentarzu.”

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

W 2013 r. Parafia Ewangelicko-Augsburska wystąpiła do Sądu Okręgowego w Łodzi z pozwem przeciwko Miastu Łódź o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z części nieruchomości o powierzchni 2,2345 ha, położonej w granicach cmentarza komunalnego Doły w Łodzi oraz zwrot równowartości pożytków uzyskanych w związku z posiadaniem gruntu (działka nr 159) stanowiącej część Cmentarza Doły. Sąd Okręgowy w Łodzi postanowił zawiesić postępowanie na wniosek powoda z uwagi na to, że strony doszły do porozumienia odnośnie warunków ugodowych.

Zarządzeniem z dnia 15 lutego 2016 r.¹⁵ Prezydent Miasta Łodzi wyraził zgodę na nabycie przez Miasto Łódź w drodze wykupu od Parafii Ewangelicko-Augsburskiej w Łodzi ww. nieruchomości.

Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej w Łodzi wyjaśnił, że przyczyny bezumownego korzystania z ww. nieruchomości „wynikają z faktu, iż Parafia Ewangelicko-Augsburska została pozbawiona władania tą nieruchomością przez Skarb Państwa. Przejęcie miało nastąpić w drodze zamiany gruntów. Niestety nie ma jakiegokolwiek dokumentacji, z której wynikałoby z jakiego tytułu do tego doszło (wyłączenie, umowa cywilnoprawna). Miasto przejęło więc władanie nad gruntem, ale nie miało dokumentów pozwalających na komunalizację tego terenu. (...) Stan bezumownego korzystania z działki nie utrudnia zarządzania częścią „B” Cmentarza Komunalnego „Doły”. (...) Nie posiadamy wiedzy, aby z tytułu bezumownego korzystania z tej nieruchomości zapadł jakikolwiek wyrok zasądający od Miasta jakiegokolwiek kwoty z tytułu korzystania z gruntu oraz aby zawarto jakąkolwiek umowę narażającą Miasto na wydatki z tytułu takiego korzystania. (...) Spór sądowy został zawieszony, a strony zmiierzają do definitywnego zamknięcia sporu w postaci nabycia przedmiotowej nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej (...)”

(akta kontroli str. 237-248)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Prezydent Miasta Łodzi wydał zarządzenie¹⁶ w sprawie regulaminu organizacyjnego zarządcy cmentarzy komunalnych – Zarządu Zieleni Miejskiej Sp. z o.o., zgodnie z którym jedną z komórek organizacyjnych Zarządu był Wydział Cmentarzy Komunalnych. Zgodnie z § 14 Regulaminu Organizacyjnego do tego Wydziału należało m.in. przyjmowanie opłat za miejsca grzebalne i ceremonie pogrzebowe. Ponadto, Prezydent Miasta Łodzi zarządzeniem z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za pochowanie zwłok na cmentarzach komunalnych w Łodzi, zmienionym zarządzeniem z dnia 3 listopada 2011 r., ustalił opłaty m.in. za organizację ceremonii pogrzebowych i kopanie grobów.

Ww. zadania nie są zadaniami własnymi gminy i wykraczają poza sferę usług użyteczności publicznej. W odróżnieniu od usług cmentarnych, których świadczenie należy do zadań gminy, kopanie grobów i organizacja ceremonii pogrzebowych są to usługi pogrzebowe, a rynek tych usług jest rynkiem otwartym na konkurencję. Prowadzona przez jednostkę budżetową Miasta działalność wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej naruszała zatem ograniczenia wynikające z art. 9 ust. 2 i 4 ustawy z o samorządzie gminnym oraz art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

¹⁵ Zarządzenie nr 2872/VII/16 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie nabycia przez Miasto Łódź, w drodze wykupu od Parafii Ewangelicko-Augsburskiej im. św. Mateusza w Łodzi, nieruchomości położonej w Łodzi przy ul. Smutnej bez numeru.

¹⁶ Zarządzenie nr 5587/VI/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej o nazwie Zarząd Zieleni Miejskiej w Łodzi.

Należy przy tym podkreślić, że 100% usług polegających na kopaniu grobów na cmentarzach komunalnych w Łodzi świadczonych było przez Zarząd Zieleni Miejskiej, co może świadczyć o potencjalnym ograniczeniu konkurencji na rynku usług pogrzebowych w przedmiotowym zakresie.

Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej, z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi, wyjaśnił, że wszystkie usługi, tj. usługi cmentarne, organizowanie usług cmentarnych i usługi pogrzebowe, może wykonywać jednostka, której gmina powierzyła zarządzanie cmentarzami komunalnymi.

III. Wykonywanie nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego.

1. Prezydent Miasta Łodzi wydał zarządzenie z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej o nazwie Zarząd Zieleni Miejskiej w Łodzi¹⁷. Zarządzeniem tym zadania w zakresie utrzymania cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi powierzono do realizacji Wydziałowi Cmentarzy Komunalnych (§ 14), zaś nadzór nad działalnością Zarządu sprawował Prezydent Miasta Łodzi za pośrednictwem Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Lokali Urzędu Miasta Łodzi (§ 1 ust. 2). Ww. zarządzenie zmieniono zarządzeniem z dnia 29 kwietnia 2014 r.¹⁸, w którym nadzór nad działalnością Zarządu powierzono Prezydentowi Miasta Łodzi za pośrednictwem Dyrektora Departamentu właściwego do spraw Zieleni Miejskiej.
(dowód: akta kontroli str. 29-39)

Powyższe zmiany w zakresie sprawowania nadzoru nad Zarządem odpowiadały w tym okresie postanowieniom Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Łodzi. Kolejnymi zmianami sprawowanie nadzoru nad Wydziałem Cmentarzy Komunalnych powierzono:

- w okresie od 17 marca 2014 r. do 3 grudnia 2014 r. - Dyrektorowi Departamentu Spraw Społecznych ,
- w okresie od 3 grudnia 2014 r. - Dyrektorowi Departamentu Komunikacji Społecznej i Zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 9-21)

2. W ramach sprawowania nadzoru nad komórkami podległymi Dyrektorowi Departamentu, w tym nad ZZM w Łodzi, opracowano zasady jego sprawowania polegające m.in. na :
 - cotygodniowym raportowaniu planowania pracy i realizacji zadań komórki do właściwego wiceprezydenta i dyrektora departamentu,
 - cotygodniowych spotkaniach dyrektorów wydziałów i miejskich jednostek organizacyjnych (ZZM), na których omawiane są sprawy zgłoszone i wynikające z analizy raportów.

W ramach nadzoru monitorowane są w systemie :

- tygodniowym: bieżąca realizacja zadań,
- miesięcznym: stan realizacji zadań inwestycyjnych,
- półrocznym: realizacja budżetu (w trakcie roku dyrektor departamentu dokonuje akceptacji wszelkich zmian zadań lub wysokości ich finansowania),

¹⁷ Zarządzenie nr 5587/VI/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej o nazwie Zarząd Zieleni Miejskiej w Łodzi.

¹⁸ Zarządzenie nr 6231/VI/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 29 kwietnia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej o nazwie Zarząd Zieleni Miejskiej w Łodzi.

- raz w roku: dyrektor departamentu dokonuje przeglądu planu kontroli realizowanego przez ZZM i sprawozdania z jego realizacji.

Dodatkowo zdefiniowane zostały zdarzenia krytyczne i procedura ich komunikacji.

(akta kontroli str. 182 - 204)

Dyrektor Departamentu Komunikacji Społecznej i Zdrowia – sprawujący nadzór nad ZZM w Łodzi – wyjaśnił m.in., że w okresie objętym kontrolą ZZM nie zgłaszał problemów i zdarzeń kryzysowych, wymagających interwencji zarządczej, związanej z zadaniami Wydziału Cmentarzy Komunalnych. W okresie tym przedmiotem analizy były:

- kwestia pochówku i miejsc grzebalnych na cmentarzach komunalnych oraz zasady przydzielania miejsc w Alei Zasłużonych na Cmentarzu Komunalnym „Doły”,
- kwestie cenników usług na nekropoliach katolickich i komunalnych w kontekście projektu budżetu (w wyniku analizy utrzymano obowiązujące zasady),
- kwestia bezumownego korzystania przez Miasto z nieruchomości stanowiącej część B Cmentarza Komunalnego „Doły” (w wyniku analizy sprawa jest w trakcie procesowania).

(akta kontroli str. 184-215)

3. Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli UM Łodzi w okresie objętym kontrolą przeprowadziło w 2014 r. jedną kontrolę finansową w Zarządzie Zieleni Miejskiej w Łodzi, jednak zakres przedmiotowy realizowanej kontroli nie obejmował kwestii zarządzania cmentarzami komunalnymi. Zarządzanie cmentarzami komunalnymi w Łodzi nie było przedmiotem innych czynności audytowych realizowanych przez Biuro. W wyjaśnieniu, Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli UM Łodzi podał, że brak planowania realizacji zadań audytu wewnętrznego w ww. zakresie był konsekwencją przeprowadzanej corocznie analizy ryzyka w ramach planowania audytu wewnętrznego w UM Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 235)

4. W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta Łodzi nie wpłynęły skargi w zakresie spraw związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 91, 95)

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 Kontroli¹⁹, wnosi o prowadzenie działalności w zakresie zarządzania cmentarzami komunalnymi w sferze użyteczności publicznej zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce komunalnej.

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 Łodzi.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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 wniosku pokontrolnego 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.

Łódź, dnia 15 kwietnia 2016 r.

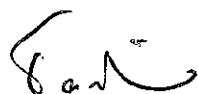
Kontroler
Doradca techniczny
Andrzej Cieniewski

A. Cieniewski
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

P. Szewczyk
Podpis

14.04.2016 

14.04.2016 

15.04.2016 

