



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.005.02.2016
P/16/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Mariusz Kubiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98617 z dnia 14 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim, Al. Powstańców Wielkopolskich 18, 63-400 Ostrów Wielkopolski – w dalszej treści „Urząd”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Beata Klimek, Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego ² - „Prezydent Miasta”. (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Przypisane organom Miasta Ostrów Wielkopolski (Miasto) kompetencje ustawowe w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarza komunalnego były realizowane przez spółkę z udziałem Miasta, tj. Miejski Zakład Zieleni sp. z o.o. w Ostrowie Wielkopolskim (dalej: Spółka). Osobne wystąpienie, którego treść dotyczy sposobu wywiązywania się w latach 2014-2015 przez Spółkę z obowiązku realizacji zadań własnych Miasta Ostrowa Wielkopolskiego w zakresie utrzymania cmentarzy komunalnych, zostało wystosowane do jej Zarządu. Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta dotyczyły niestosowania wynikającego z ustawy o gospodarce komunalnej (art. 4 ust. 1 pkt 2)⁴ trybu ustalania opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, niezatwierdzenia przez organ wykonawczy gminy wprowadzonego przez Spółkę regulaminu cmentarza (art. 13 ww. ustawy) oraz niedostosowania treści umowy Spółki do wymogów wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej (art. 10 i art. 27 tej ustawy).

NIK wskazuje jednocześnie na brak na terenie cmentarza domu przedpogrzebowego (kostnicy) i zły stan cmentarnego ogrodzenia oraz na faktyczny brak adekwatnych procedur umożliwiających sprawowanie skutecznego nadzoru nad merytoryczną działalnością Spółki, która pozostaje, pomimo jej powierzenia, formą realizacji obowiązkowych zadań gminy polegających na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

¹ Kontrola NIK obejmuje lata 2014 – 2015. W uzasadnionych przypadkach, badaniami kontrolnymi mogły zostać objęte zdarzenia wcześniejsze oraz późniejsze (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), które miały bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli lub celem zebrania danych porównawczych. Czynności kontrolne zakończono w dniu 25 lutego 2016 r.

² W okresie od 14 grudnia 2010 r. do 9 grudnia 2014 r., Prezydentem Miasta był Pan Jarosław Urbaniak.

³ 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

⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 246 ze zm.)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza

Opis stanu
faktycznego

1. W Ostrowie Wielkopolskim jest zlokalizowany⁵ cmentarz komunalny, (w dalszej treści – „cmentarz”) wybudowany w latach 1782-1784, wpisany do rejestru zabytków. Według księgi wieczystej właścicielem działek na których znajduje się cmentarz jest Miejski Zakład Zieleni sp. z o.o. (w dalszej treści również – „Spółka”, „Zakład”)⁶, któremu organ wykonawczy powierzył w 1994 r.⁷ wykonywanie ustawowych obowiązków nałożonych ustawą z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁸ (Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687 ze zm.) – w dalszej treści „ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych”.

Przeprowadzone w toku kontroli NIK⁹, w obecności pracownika Urzędu¹⁰, oględziny cmentarza, wykazały, że zabytkowa kaplica cmentarna jest nieczynna.

(dowód: akta kontroli str. 8, 11, 15, 55-61, 72-75, 143, 213-215, 225)

2. W latach 2010-2015 nie prowadzono w Urzędzie analiz dotyczących stopnia wykorzystania cmentarza i nie dysponowano takimi informacjami. Danymi w tym zakresie dysponowała Spółka, w której prowadzono ewidencję cmentarną. Prezydent Miasta podała: „z uwagi na fakt, że cmentarz przekazano do Zakładu jako własność, do Urzędu nie były składane sprawozdania. Zgodnie z informacją przekazaną przez Zakład jako właściciel terenu cmentarza, Spółka prowadzi bieżącą kontrolę nad tą działalnością i nie składa do Urzędu żadnych analiz jej dotyczących”.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 12)

3. W okresie objętym kontrolą nie nastąpiło rozszerzenie granic cmentarza. Cmentarz był uwzględniony w miejscowym ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego miasta, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Ostrowie Wielkopolskim z dnia 30 września 1993 r. Plan ten z mocy prawa utracił¹¹ swoją ważność w 2003 r. Od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2015 r. teren cmentarza nie był objęty miejscowym planem zagospodarowania terenu.

(dowód: akta kontroli str. 9, 12, 51-54)

4. W dniu 29 kwietnia 1994 r., Rada Miejska w Ostrowie Wielkopolskim¹² zlikwidowała zakład budżetowy o nazwie Miejski Zakład Zieleni i utworzyła na czas

⁵ Stwierdzenia nabycia przez Miasto Ostrow Wielkopolski m.in. dwóch działek (nr 13 i nr 18 o łącznej powierzchni 11.584m², położone w jednostce ewidencyjnej, obrębie Ostrow Wlkp., ark. mapy 81) dokonał w dniu 8 grudnia 1992 r. Wojewoda Kaliski decyzją komunalizacyjną nr G.NW.725(2-837)92.

⁶ Notarialnego przeniesienia własności nieruchomości działek nr 13 i nr 18 (Repertorium A, Nr 9104/1996r.) stanowiących obiekt cmentarny, dokonano w dniu 11 września 1996 r. na podstawie postanowienia Zarządu Miasta Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 5 września 1996 r. nr 667/33/96 w sprawie wniesienia przez Miasto Ostrow Wielkopolski do Miejskiego Zakładu Zieleni Spółka z o.o. w formie aportu prawa własności działek stanowiących obiekt cmentarny, położony w Ostrowie Wielkopolskim przy ul. Wrocławskiej.

⁷ Po wieloletniej przerwie od 18 stycznia 1994 r. wznowiono grzebanie zmarłych na cmentarzu.

⁸ Rada Miejska Ostrowa Wielkopolskiego nie podjęła uchwały o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej w zakresie cmentarza gminnego, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej – w dalszej treści „ustawa o gospodarce komunalnej”.

⁹ Prowadzonej w Spółce

¹⁰ NIK, w ramach tematu „Zarządzanie cmentarzami komunalnymi” przeprowadziła w dniach 19 stycznia 2016 r. – 26 lutego 2016 r. kontrolę w Miejskim Zakładzie Zieleni sp. z o.o. w Ostrowie Wielkopolskim, której przedmiotem były m.in. oględziny cmentarza.

¹¹ Na podstawie art. 87 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717.

¹² Uchwała nr XXXVII/358/94, Repertorium A nr 8438/96

nieokreślony spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością o nazwie Miejski Zakład Zieleni w Ostrowie Wielkopolskim. W akcie notarialnym¹³ ustalono, że członkowie Zarządu Miasta Ostrowa Wielkopolskiego tworzą spółkę o nazwie Miejski Zakład Zieleni Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. W umowie Spółki podano, że przedmiotem jej działania (§ 6 umowy) jest m.in. działalność usługowa polegająca m.in. na „pielęgnacji i utrzymaniu miejsc pamięci narodowej, pomników, obiektów grobownictwa, grobów i miejsc pochówku na terenach cmentarzy i poza cmentarzami”; działalność inwestycyjna i produkcyjna (z wyszczególnionymi kierunkami ewentualnego inwestowania i prowadzenia produkcji) oraz działalność handlowa w zakresie obrotu produkcją ogrodniczą i środkami do produkcji ogrodniczej. Miasto Ostrów Wielkopolski objęło w Spółce wszystkie udziały (§ 7 umowy).

(dowód: akta kontroli str. 21-22, 40-49, 144, 227-228)

W umowie Spółki obowiązującej od dnia 22 sierpnia 1996 r. do dnia 10 lipca 2001 r. wprowadzono zapis dotyczący zaspokajania zbiorowych potrzeb Wspólnoty Samorządowej w zakresie prowadzenia, utrzymania i pielęgnacji cmentarzy komunalnych na terenie miasta. Wyżej wymienione zadania własne wynikające z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁴ Spółka wykonywała w imieniu gminy Miasto Ostrów Wielkopolski. W dniu 5 września 1996 r., Zarząd Miasta Ostrowa Wielkopolskiego zdecydował o wniesieniu do Spółki w formie aportu prawa własności nieruchomości stanowiącej obiekt cmentarny¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 26-29, 238-240)

W jednolitym tekście umowy Spółki z dnia 21 maja 2014 r., m.in. zapisano, że „Spółka realizuje w szczególności zadania własne Gminy Miasto Ostrów Wielkopolski”, a jej przedmiotem działania są m.in. cyt.: „2.13/ pogrzeby i działalność pokrewna PKD 96.03.Z¹⁶”. Według tekstu jednolitego umowy Spółki, gmina Miasto Ostrów Wielkopolski objęła w Spółce 85.471 udziałów (37%), a Holdikom S.A. objął 141.871 udziałów (63%). Od dnia 30 listopada 2009 r. Miasto Ostrów Wielkopolski stało się wyłącznym akcjonariuszem Holdikom S.A.

(dowód: akta kontroli str. 31-39, 66, 82-106, 241-245, 258-269)

5. W objętym kontrolą okresie obowiązywał regulamin cmentarza wprowadzony przez Zarząd Spółki uchwałą z dnia 30 października 2008 r. Dokument ten nie został zatwierdzony przez organ wykonawczy. Załączony do tego regulaminu cennik opłat cmentarnych został wprowadzony przez Zarząd Spółki. W Regulaminie m.in. wskazano właściciela cmentarza, określono przepisy porządkowe, w tym zasady wjazdu i poruszania się pojazdów mechanicznych na terenie cmentarza oraz postępowanie przy likwidacji grobu. Ani w Regulaminie, ani w innym dokumencie nie

¹³ Repertorium A nr 4154/1994 r.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1515

¹⁵ W uzasadnieniu postanowienia Zarządu Miasta m.in. podano: „Z uwagi na konieczność właściwego zarządzania starym cmentarzem przy ul. Wrocławskiej, na którym brak obecnie administratora postanowiono przekazać ten obiekt w formie wkładu niepieniężnego do Miejskiego Zakładu Zieleni sp. z o.o. w Ostrowie Wielkopolskim. Przekazanie cmentarza Spółce obliguje ją do dokonywania wszelkich uzgodnień w zakresie prac remontowych i rekonstrukcyjnych w ścisłej kooperacji z Miejskim Konserwatorem Zabytków w Ostrowie Wielkopolskim, ponieważ obiekt ten został wpisany do rejestru zabytków. Zakres usług i cennik w ramach działalności obiektu cmentarnego oraz prace porządkowe i bieżące utrzymanie będą więc – po podjęciu niniejszego postanowienia – należały do Spółki”.

¹⁶ Wskazana w umowie Spółki podklasa 96.03.Z, obejmowała: grzebanie i kremację zwłok ludzkich i zwierzęcych oraz usługi powiązane (przygotowanie zwłok do pochówku lub kremacji, balsamowanie zwłok, usługi zakładów pogrzebowych, przeprowadzenie pogrzebu lub kremacji, wynajmowanie przygotowanego miejsca w domach pogrzebowych); dzierżawę lub sprzedaż grobów; opiekę i utrzymywanie grobów i mauzoleów.

określono zasad postępowania z grobami¹⁷ osób trwale wpisanych w dzieje Miasta Ostrowa Wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 200-208)

W 2009 r. Audytor Wewnętrzny Urzędu, zwróciła uwagę na obowiązek posiadania przez Spółkę aktualnych regulaminów, określających zasady świadczenia usług oraz obowiązki Spółki wobec odbiorców usług, podkreślając, iż regulaminy oraz ich zmiany będą obowiązywać po ich zatwierdzeniu przez Prezydenta. W piśmie¹⁸ z dnia 8 lipca 2009 r. kierowanym do Prezesa Zarządu Holdikom S.A., Prezydent wskazał, że spółki komunalne podlegające obowiązkowi wynikającemu z ustawy o gospodarce komunalnej powinny posiadać aktualne i zatwierdzone przez Prezydenta regulaminy. Prezydent zobowiązał zarząd spółki koordynującej i zarządzającej spółkami komunalnymi Holdikom S.A. do zapewnienia przestrzegania ustawowych obowiązków przez zarządy spółek zależnych.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, tj. do dnia 25 lutego 2016 r. nieprawidłowość ta nie została wyeliminowana.

(dowód: akta kontroli str. 82-106, 209-212)

6. Zasady dotyczące sprawienia pogrzebu, w tym zmarłym osobom bezdomnym z terenu Miasta, zostały ustalone zarządzeniem Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostrowie Wielkopolskim.

(dowód: akta kontroli str. 143, 224-225, 229-234)

W latach 2014-2015, z budżetu Miasta sfinansowano 10 pogrzebów, w każdym roku po pięć, w tym po jednym osoby bezdomnej. Koszty sprawienia pogrzebu w 2014 r. wyniosły 13.750,00 zł, a w 2015 r. 13.500,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 62)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Treść jednolitego tekstu umowy Spółki, w części określającej przedmiot jej działania, który wykracza poza sferę użyteczności publicznej, była niedostosowana do ograniczeń wynikających z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, normującego sytuację, w których spółki mogą prowadzić działalność w zakresie realizacji zadań publicznych gminy poza sferą użyteczności publicznej¹⁹. Na tę niezgodność zwracała uwagę Audytor Wewnętrzny po przeprowadzonym w 2009 r. audycie dotyczącym sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi.

¹⁷ Według opracowania mgr Renaty Linette „Stary cmentarz katolicki w Ostrowie Wlkp. przy ul. Wrocławskiej”, powstałego w 1984 r. na zlecenie Urzędu Wojewódzkiego Wydziału Kultury i Sztuki Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Kaliszu (znajdującego się w posiadaniu Muzeum Miasta Ostrowa Wielkopolskiego), początku tego cmentarza datują się na lata 1782-1784. Autorka opracowania m.in. podaje, że „Właściwie jedynie ten cmentarz pozostał dziś w Ostrowie Wielkopolskim miejscem upamiętniającym ludzi trwale wpisanych w dzieje miasta zarówno swym bezpośrednim udziałem w walkach o niepodległość, jak działalnością społeczną, gospodarczą i kulturalną. To na tym cmentarzu znajdują się groby m.in.: Ks. Augustyna Szamarzewskiego – „ojca wielkopolskiej spółdzielczości, patrona polskich spółek zarobkowych; Anastazego Cywińskiego – filologa; Ks. Jana Kompally – bojownika o polskie szkolnictwo w latach 30-tych i 40-tych XIXw.; Józefa Bronkańskiego i Antoniego Chiżyńskiego – weteranów Powstania z 1831r.; Franciszka Kobylńskiego – uczestnika Powstania Styczniowego; rodziców i siostry Kardynała Edmunda Dalbora – prymasa odrodzonej Polski, pochodzącego z Ostrowa Wielkopolskiego, wychowanka tutejszego Gimnazjum”.

¹⁸ oznaczonym WIR.RGK.0913-1.4/09

¹⁹ Do zadań Spółki nie będących zadaniami o charakterze publicznym (zaspakajających zbiorowe potrzeby wspólnoty), a które zostały zapisane w jednolitym tekście umowy spółki, należały m.in.: działalność usługowa wspomagająca produkcję roślinną; obiekty noclegowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania; restauracje i inne placówki gastronomiczne; przygotowywanie i podawanie napojów; pozostała usługowa działalność gastronomiczna; przygotowywanie i dostarczanie żywności dla odbiorców zewnętrznych (katering); rozbiórka i burzenie obiektów budowlanych; przygotowanie terenu pod budowę; transport drogowy towarów; ruchome placówki gastronomiczne; sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych.

Organ wykonawczy, niezgodnie z wymogiem wynikającym z art. 27 ustawy o gospodarce komunalnej, nie dostosował, w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, umowy Spółki powstałej przed dniem jej wejścia w życie, do przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Nie uległy zmianie zapisy umowy dotyczące prowadzenia działalności inwestycyjnej i produkcyjnej oraz działalności handlowej, których zakres wykracza poza ograniczenia wynikające z dyspozycji art. 10 ww. ustawy (niemające charakteru usług użyteczności publicznej).

(dowód: akta kontroli str. 31-39, 66, 82-106, 241-245, 258-269)

W wyjaśnieniu, Pani Prezydent podała, że podmiotem zobowiązanym do dostosowania umowy był zarząd gminy, który powinien dokonać odpowiednich zmian w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od 19.02.1997 r. Jednocześnie Prezydent zapewniła, że w roku 2016 wszystkie umowy spółek zostaną zbadane pod względem obowiązujących przepisów i ujednolicone.

(dowód: akta kontroli str. 144, 227-228)

2. Przez kolejnych 7 lat (poczynając od dnia 5 listopada 2008 r.), obowiązywał Regulamin cmentarza, który został wprowadzony niezgodnie z przepisami art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Stosownie do treści tego przepisu, spółka określa w regulaminie zasady korzystania ze świadczonych przez siebie usług publicznych, a także swoje obowiązki wobec odbiorców tych usług. Regulamin oraz jego zmiany obowiązują na obszarze jednostek samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu przez ich organy wykonawcze.

(dowód: akta kontroli str. 82-106, 200-208, 235-237)

Prezydent Miasta wyjaśniła, „Żaden Prezydent Miasta nie zatwierdził regulaminu zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę – przyjętego uchwałą przez Zarząd Spółki z dnia 30 października 2008 r. Prawdopodobną przyczyną niezatwierdzenia regulaminu było nieprzedłożenie przez spółkę ww. dokumentu do zatwierdzenia, pomimo wezwania z dnia 1 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 143, 224)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Organ wykonawczy nie sprecyzował zakresu powierzonego Spółce do realizacji ustawowego zadania polegającego na utrzymaniu, zarządzaniu i prowadzeniu cmentarza w latach 2014-2015.

(dowód: akta kontroli str. 8, 12)

Brak dokumentu określającego szczegółowe prawa i obowiązki realizatora tego zadania oraz zasady jego finansowania, a także wymogi pozwalające na zapewnienie należytego stanu technicznego cmentarza wpisanego do rejestru zabytków, zdaniem NIK, znacząco utrudniał sprawowanie nadzoru nad jego wykonywaniem. Szczegółnej analizy zaś wymaga sprawa zapewnienia nakładów finansowych pozwalających na doprowadzenie i utrzymanie w zadowalającym stanie technicznym obiektu wpisanego do rejestru zabytków. Organ wykonawczy jest odpowiedzialny za prawidłową realizację zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie utrzymania, prowadzenia i zarządzania cmentarzem komunalnym, także w sytuacji powierzenia tego zadania Spółce.

2. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny²⁰ wykazały, że na terenie czynnego cmentarza nie było domu przedpogrzebowego ani kostnicy²¹. Zgodnie

²⁰ W dniu 1 lutego 2016 r. w obecności przedstawiciela Spółki i przedstawiciela Prezydenta Miasta.

²¹ Na terenie obiektu cmentarza znajdowała się natomiast nieczynna kaplica.

natomiast z dyspozycją art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach, na każdym cmentarzu powinien być dom przedpogrzebowy lub kostnica.

(dowód: akta kontroli str. 213-215)

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

Opis stanu faktycznego

1. Organy Miasta Ostrowa Wielkopolskiego nie określiły zasad dotyczących planowania dochodów i wydatków budżetowych związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 9, 12)

2. W umowie Spółki, nie powierzono prowadzenia spraw cmentarza z określeniem zasad i terminów rozliczania się Spółki z budżetem Miasta Ostrowa Wielkopolskiego z tytułu pobieranych opłat cmentarnych oraz sposobu ich przekazywania do budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 21-22, 31-39, 40-49)

3. Cennik opłat cmentarnych stosowany na cmentarzu m.in. w latach 2014-2015, został określony przez Zarząd Spółki²².

(dowód: akta kontroli str. 9, 12, 205)

4. W okresie objętym kontrolą, za usługi cmentarne świadczone na cmentarzu pobierano trzy rodzaje opłat²³: a) za udostępnienie miejsca stałego grzebalnego; b) za wydanie zezwolenia na wybudowanie pomnika/nagrobka; c) za czynności formalno-administracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 205)

5. W budżecie Miasta Ostrowa Wielkopolskiego na lata 2014-2015 nie zaplanowano i nie uzyskano dochodów związanych z funkcjonowaniem cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 9, 12, 63-65)

W budżecie Miasta Ostrowa Wielkopolskiego na 2014 r. zaplanowano, w rozdziale 71035 (cmentarze) § 4300 (zakup usług pozostałych), kwotę 15.000,00 zł z przeznaczeniem na „utrzymanie i konserwację tablic pamiątkowych na terenie miasta oraz utrzymanie 14 grobów²⁴ na cmentarzu”. W budżecie na 2015 r. zaplanowano w rozdziale 71035 kwotę 23.000,00 zł (wzrost o 53%) z przeznaczeniem na „utrzymanie i konserwację tablic pamiątkowych na terenie miasta oraz utrzymanie 15 grobów na cmentarzu”, z tego w § 4270 (zakup usług remontowych) kwotę 8.000,00 zł a w § 4300 kwotę 15.000,00 zł. Zabezpieczone w budżecie środki wydatkowane m.in. na zrealizowanie na cmentarzu²⁵ prac

²² W formie załącznika do Regulaminu cmentarza określonego uchwałą Zarządu Spółki nr 4/117/2008 z dnia 30 października 2008 r.

²³ Przykładowo, wysokość opłaty na Starym cmentarzu za udostępnienie miejsca stałego grzebalnego na pochowanie zwłok na okres 20 lat oraz za każde kolejne 20 lat, wynosiła: grób ziemny pojedynczy – 500,00 zł; grób ziemny pojedynczy pogłębiony – 1.000,00 zł; grób ziemny podwójny – 1.000,00 zł; grób ziemny podwójny pogłębiony – 2.000,00 zł; grób ziemny dziecięcy (do 6 lat) – 350,00 zł; za każde miejsce w grobie murowanym grobowcu – 500,00 zł; dodatkowo za każde pojedyncze miejsce w grobach przy alejkach utwardzonych – 250,00 zł.

²⁴ Zabezpieczone w budżecie Miasta Ostrowa Wielkopolskiego (na 2014 r. i 2015 r.) środki finansowe przeznaczone były na utrzymanie grobów osób wymienionych w opracowaniu mgr Renaty Linette „Stary cmentarz katolicki w Ostrowie Wlkp. przy ul. Wrocławskiej”.

²⁵ Zakres prac porządkowych na cmentarzu przewidzianych do wykonania w latach 2014-2015 został ujęty w umowach (nr WIR.RGK.3/2014 z dnia 23 stycznia 2014 r. oraz nr WIR.RGK.271.2.2016 z dnia 19 stycznia 2015 r.), zawartych pomiędzy

pielęgnacyjno – porządkowych, oczyszczenie pomników i tablic (przed Świątami Wielkanocnymi i dniem 1 listopada), zakup kwiatów i zniczy, prace pielęgnacyjne trawników. W 2014 r. wydatkowano kwotę 14.995,82 zł (rozdział 71035, § 4300). W 2015 r. wydatkowano kwotę 17.740,00 zł, w tym kwotę 9.840,00 zł (rozdział 71035, § 4300.22) oraz kwotę 7.900,00 zł (rozdział 71035, § 4300.22Z).

(dowód: akta kontroli str. 64, 146-193, 194-199)

Spółka, w deklaracji na podatek od nieruchomości (na rok 2014 i 2015), wskazała jako tytuł prawny zwolnienia z obowiązku zapłaty podatku w wysokości 11.584,00 zł, art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁶. Do deklaracji Spółka załączyła oświadczenie Prezesa Zarządu Spółki o tym, że „wywiązuje się z obowiązku utrzymania obiektu i ponosi koszty związane z wywozem śmieci, zużyciem energii elektrycznej i wody oraz koszty związane z utrzymaniem czystości cmentarza”. Do oświadczeń załączone były specyfikacje poniesionych wydatków na łączną kwotę 76.291,87 zł w 2014 r. oraz 77.448,48 zł w 2015 r. Z załączonych do obu deklaracji oświadczeń Prezesa Zarządu Spółki nie wynikało, że poniesione przez Spółkę wydatki na cmentarzu dotyczą prac konserwatorskich (restauratorskich) przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz, że na te prace uzyskane zostały pozwolenia Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu Delegatura w Kaliszu stosownie do zalecenia tego urzędu, które zostało przekazane w dniu 30 czerwca 2011 r. Prezydentowi Miasta oraz Spółce²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 220-221, 252-257)

6. W Urzędzie nie sporządzano analiz opłacalności przyjętego sposobu prowadzenia spraw cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 9, 13)

7. Według danych przekazanych Urzędowi przez Spółkę, uzyskiwała ona dodatni wynik finansowy na działalności związanej z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza, który w kolejnych pięciu latach (2010-2014), kształtował się następująco: 134.443,11 zł; 94.648,02 zł; 54.102,88 zł; 78.004,58 zł; 42.341,22 zł. W kolejnych pięciu latach, Miasto Ostrów Wielkopolski - poza opisanymi w pkt 5 niniejszego wystąpienia - wydatkami związanymi z pielęgnacją grobów zasłużonych mieszkańców Ostrowa Wielkopolskiego, nie finansowało prowadzenia i utrzymania cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 9, 13)

Spółka, w latach 2014-2015, uzyskała z prowadzenia cmentarza przychody z opłat cmentarnych w wysokości odpowiednio: 93.433,09 zł oraz 116.378,12 zł.

(dowód: akta kontroli str. 141, 141a)

8. Na działalności związanej z realizacją zadań własnych na cmentarzu (utrzymanie cmentarza i zarządzanie nim), Miasto Ostrów Wielkopolski nie wykazało ani nadwyżki ani deficytu budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 10, 13, 63-64)

9. Zasady postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi zostały ustalone w Regulaminie. W myśl tych zasad, „w przypadku nie przedłużenia opłaty

gminą Miastem Ostrów Wielkopolski a podmiotami wyłonionymi po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

²⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 849

²⁷ Zalecenia przekazano pismem oznaczonym WNN/Ka-4154/2036/2011, zarejestrowanym w Urzędzie w dniu 5 lipca 2011 r.

na następne 20 lat grób kwalifikuje się do likwidacji (...). Likwidacja jest poprzedzona wcześniejszą informacją na tablicy informacyjnej”. W trakcie oględzin cmentarza, dokonanych w toku kontroli NIK prowadzonej w Spółce, stwierdzono brak tablicy, na której miały być zamieszczane informacje o grobach przewidzianych do likwidacji, o której mowa w § 4 pkt 4 Regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 10, 13, 200-204, 213-215)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Organ stanowiący Miasta Ostrowa Wielkopolskiego nie określił, stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Z inicjatywą taką, zgodnie z uprawnieniem wynikającym z przepisu art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie występował do organu stanowiącego organ wykonawczy Miasta Ostrowa Wielkopolskiego, do którego zadań należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

Jak wynika z wyjaśnień Pani Prezydent Miasta, wysokość stawek opłat za świadczenie usług cmentarnych na cmentarzu ustalał Zarząd Miejskiego Zakładu Zieleni sp. z o.o., jako właściciel nieruchomości.

Stosowany na podstawie § 18 pkt 1 umowy Spółki tryb ustalania opłat związanych z realizacją zadań z zakresu cmentarnictwa nie był zgodny z przywołanymi przepisami. Wysokość tych opłat była bowiem ustalana przez Zarząd Spółki w regulaminie cmentarza.

NIK wskazuje na to, że stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, to 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. Fakt, że Spółka jest właścicielem cmentarza nie powoduje uchylenia kompetencji organów gminy w omawianym zakresie. Usługi świadczone przez spółkę pozostają usługami użyteczności publicznej realizowanymi na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej. Wykonywanie zadań za pośrednictwem Spółki jest bowiem jedną z form prowadzenia gospodarki komunalnej, o których mowa w art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Z kolei, ustalone na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, opłaty za usługi komunalne, powinny być, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁸ przekazywane na właściwy rachunek gminy, jako jej dochody własne. Ten ostatni przepis stanowi bowiem, że źródłami dochodów własnych gmin są wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów (w tym, stosownej uchwały organu stanowiącego gminy).

(dowód: akta kontroli str. 11-15, 142-144, 200-208)

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

Opis stanu
faktycznego

1. W Urzędzie nie opracowano procedur bezpośrednio dotyczących nadzoru nad realizacją zadań własnych Miasta Ostrowa Wielkopolski polegających na utrzymaniu i

²⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198).

zarządzaniu cmentarzem. Wyniki oględzin cmentarza, dokonanych w ramach prowadzonej kontroli Zakładu, w obecności pracownika Urzędu nie wykazały nieprawidłowości dotyczących stanu sanitarno-higienicznego cmentarza. Jednocześnie stwierdzono, że murowane ogrodzenie cmentarza nie było na całej długości w jednolitym stanie technicznym i wymagało pilnej naprawy. Przechyliło się ono w kierunku części grzebalnej cmentarza, grożąc zniszczeniem lub uszkodzeniem nagrobków zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie.

(dowód: akta kontroli str. 10, 13, 213-215)

W Biurze Nadzoru Właścicielskiego Urzędu nie podejmowano w kontrolowanym okresie działań w zakresie dostosowania umowy Spółki do przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Prezydent Miasta m.in. podała, że „W roku 2016 wszystkie umowy spółek zostaną zbadane pod względem obowiązkowych przepisów”.

(dowód: akta kontroli str. 67-71, 145, 209, 144, 228)

2. Zarządzanie cmentarzem nie było w latach 2014-2015 przedmiotem udokumentowanej kontroli wewnętrznej prowadzonej w Spółce z upoważnienia Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 10, 14)

Prezydent Miasta podała, że jako osoba działająca w imieniu jednego z właścicieli spółki, prowadzi kontrolę m.in. funkcjonowania obiektu poprzez radę nadzorczą spółki.

(dowód: akta kontroli str. 144, 227)

3. Sprawy utrzymania i zarządzania cmentarzem nie były w latach 2014-2015 przedmiotem audytu wewnętrznego, kontroli zewnętrznej oraz kontroli Komisji Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 10, 14, 107-140)

4. W latach 2014 i 2015, do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące utrzymania, zarządzania i prowadzenia cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 10, 14)

Uwaga dotycząca badanej działalności

W Urzędzie nie opracowano odrębnych procedur dotyczących nadzoru nad realizacją zadań własnych Miasta Ostrów Wielkopolski polegających na utrzymaniu i zarządzaniu cmentarzem, co nie pozostaje bez wpływu na stwierdzone w toku kontroli przejawy niszczenia urządzeń technicznych cmentarza.

Stosownie do przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach, utrzymanie cmentarza komunalnego i zarządzanie nim należy do Prezydenta. Według art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a według dyspozycji art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Prezydent Miasta wykonuje zadania gminy określone przepisami prawa.

Prezydent Miasta podała, że przyczyną nieopracowania ww. procedur było powierzenie Spółce prowadzenia, zarządzania i utrzymania cmentarza komunalnego.

Wyjaśnienie to, w świetle przywołanych wyżej przepisów wskazujących na to, że gmina, realizując swoje zadania za pośrednictwem powołanej w tym celu spółki nadal jest odpowiedzialna za zaspokajanie potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej, nie zasługuje na uwzględnienie. Powierzenie zadań spółce stanowi bowiem jedną z form gospodarki komunalnej, o których mowa w art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Przekazanie Spółce na własność mienia samorządowego,

w oparciu o które świadczone są usługi komunalne nie ma wpływu na obowiązek stosowania w tym zakresie rozwiązań zgodnych z przywołaną wyżej ustawą i nie zdejmuje z gminy odpowiedzialności za prawidłową realizację zadań gminy.

(dowód: akta kontroli str. 10, 13, 213-215)

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 Kontroli²⁹, wnosi o:

- 1) podjęcie działań mających na celu wprowadzenie Regulaminu cmentarza oraz opłat za usługi komunalne, w sposób spełniający wymogi określone odpowiednio w art. 13 i art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej,
- 2) doprowadzenie do zgodności umowy Spółki z przepisem art. 10 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 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 21 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Mariusz Kubiak

główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński

Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096