



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.005.04.2016

P/16/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Agata Nowak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98639 z 2 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Luboń pl. Edmunda Bojanowskiego 2, 62-030 Luboń (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Machalska Burmistrz Miasta Luboń ¹ (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą³, organizacja zarządzania cmentarzem komunalnym na terenie Miasta Luboń, nie była prawidłowa. Zadania te były realizowane przez Biuro Majątku Komunalnego w Luboniu Zakład Budżetowy Miasta Luboń. Osobne wystąpienie, którego treść dotyczy sposobu wywiązywania się w latach 2014-2015 przez Biuro z obowiązku realizacji zadań własnych Miasta Luboń w zakresie prowadzenia cmentarza komunalnego, zostało wystosowane do jej Dyrektora.

Stwierdzone w toku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie nieprawidłowości dotyczyły nieustanowienia, w trybie określonym w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym⁴, zasad korzystania z obiektów komunalnych w postaci regulaminu cmentarza, dopuszczenia do pobierania przez zakład budżetowy realizujący to zadanie, wpływów z opłaty za korzystanie z chłodni cmentarnej, która nie została wprowadzona w drodze stosownej uchwały Rady Miasta podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej⁵. W ocenie NIK, przyjęty w Urzędzie sposób nadzoru nad realizacją zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego, nie gwarantuje prawidłowego prowadzenia spraw cmentarnictwa, które pozostają pomimo ich powierzenia innej jednostce, zadaniami obowiązkowymi gminy polegającymi na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

¹ Od dnia 27 listopada 2014 r., wcześniej, od 22 listopada 2010 r., Burmistrzem Miasta Luboń był Dariusz Szmyt.

² 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.

³ Kontrolą objęte były lata 2014-2015, z tym zastrzeżeniem, że badaniami mogą zostać objęte zdarzenia wcześniejsze lub późniejsze (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), które miały bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli lub celem zebrania danych porównawczych.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

3.1 Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza.

Opis stanu faktycznego

Według § 30b lit. D pkt 6 regulaminu organizacyjnego Urzędu (dalej: regulamin organizacyjny)⁶ „Do zadań Wydziału Spraw Komunalnych (dalej: Wydział) należą sprawy w zakresie gospodarki komunalnej związane z organizacją i prowadzeniem cmentarzy”.

(dowód: akta kontroli str. 14-43)

W okresie objętym kontrolą nie został opracowany, stosownie do dyspozycji § 2 załącznika nr 3 do regulaminu organizacyjnego, plan Urzędu, który powinien obejmować m.in. program działania Wydziału. Opracowanie tego planu miało służyć sprecyzowaniu zadań nałożonych na poszczególne wydziały.

Zadanie związane z organizacją i prowadzeniem cmentarzy nie było ujęte w zakresie czynności żadnego z pracowników Wydziału. Nie realizowali oni żadnych działań związanych z zarządzaniem cmentarzem komunalnym.

(dowód: akta kontroli str. 46-49, 194, 195, 198)

Na terenie Miasta Luboń, w latach 2014-2015, funkcjonował jeden cmentarz komunalny zlokalizowany przy ul. Armii Poznań nr 51C, założony na podstawie uchwały Rady Miasta Luboń z 9 grudnia 2004 r.⁷

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

W Urzędzie nie prowadzono analiz stopnia wykorzystania cmentarza komunalnego. W 2015 r., firma administrująca cmentarzem sporządziła analizę liczby pochówków, z uwzględnieniem zameldowania osoby zmarłej w Mieście Luboń⁸, z której wynikało, że w 2015 r. nastąpił wzrost liczby pogrzebów osób niezameldowanych w Luboniu. Autor analizy, nie mogąc określić czy tendencja jest stała czy też ma charakter incydentalny, nie rekomendował wprowadzenia zmian mających na celu ułatwienie lub utrudnienie skorzystania osobom spoza Lubonia z cmentarza komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 201, 207-219)

Miasto nie zawierało porozumień międzygminnych⁹ w zakresie prowadzenia wspólnego cmentarza komunalnego. Cmentarz służy społecznościom kilku gmin.

Burmistrz wskazała, że nie podejmowano działań w celu zawarcia porozumienia między gminami, gdyż nie dostrzegano potrzeby tworzenia takiego rozwiązania.

(dowód: akta kontroli str. 259-263)

Prowadzenie i administrowanie cmentarzem komunalnym zostało przekazane Biuru Majątku Komunalnego w Luboniu Zakładowi Budżetowemu Miasta Luboń (dalej: Biuro) na podstawie statutu tej jednostki wprowadzonego uchwałą¹⁰ Rady Miasta Luboń z 23 czerwca 2005 r.

(dowód: akta kontroli str. 122-127)

Biuro zawarło 7 czerwca 2013 r., na czas nieokreślony, umowę z prywatnym przedsiębiorcą na „świadczenie usług pogrzebowych, zgodnie z cennikiem usług pogrzebowych Miasta Luboń oraz na wykonywanie nieodpłatnie na rzecz Biura usług porządkowych, ogrodowych i administracyjnych na terenie cmentarza komunalnego w Luboniu”.

Zakres zadań usługodawcy obejmował wykonywanie prac ziemnych związanych z chowaniem zmarłych, prowadzenie ksiąg cmentarnych, utrzymywanie porządku na terenie cmentarza i w jego obrębie, utrzymywanie porządku w budynku kaplicy cmentarnej, dbanie o zieleń i instalację wodociągową na terenie cmentarza, pobieranie w imieniu i na rzecz zarządcy (Biura) opłat za miejsca grzebalne oraz opłat za korzystanie z urządzeń

⁶ Wprowadzonego Zarządzeniem nr 120.01.2014 Burmistrza Miasta Luboń z 10 stycznia 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Luboń.

⁷ Nr XXIX/148/2004

⁸ Dokument – Zestawienie danych cmentarnych cmentarz komunalny w Luboniu – do Urzędu został przekazany przez Biuro Majątku Komunalnego w toku kontroli NIK

⁹ art. 74 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

¹⁰ nr XXXVII/180/2005

cmentarnych, a także opłat za zgodę, nadzór nad budową i odbiór pomnika i grobowca i niezwłoczne przekazywanie pobranych opłat zarządcy. Usługodawca zobowiązał się do umożliwienia, na życzenie osoby zlecającej, kopania grobu i prowadzenia ceremonii innej firmie pogrzebowej, pod rygorem natychmiastowego rozwiązania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 128-130)

Dla cmentarza komunalnego, w trybie określonym w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie został ustalony i wprowadzony w życie regulamin cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 228)

Wysokość opłat za miejsca grzebalne na Cmentarzu Komunalnym w Luboniu została określona przez Radę Miasta Luboń w uchwale z 17 listopada 2004 r.¹¹, a następnie w uchwale z 9 grudnia 2004 r.¹² podjętych w tej sprawie. W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Luboń pod treścią uchwał zamieszczony był regulamin cmentarza, bez adnotacji o sposobie jego wprowadzenia.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 187-190)

Burmistrz, wskazała, że musiała zająć pomyłkę przy umieszczeniu uchwały w BIP.

(dowód: akta kontroli str. 235-237)

Decyzję o sprawieniu pogrzebu na koszt gminy podejmuje dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Luboniu po rozpoznaniu sytuacji osoby zmarłej. Sprawienie pogrzebu na koszt gminy dotyczy osób zmarłych, które zamieszkały na terenie Lubonia, a w przypadku zmarłych osób bezdomnych, czy nieznanymi z imienia i nazwiska (NN), których miejscem zgonu był Luboń, Gmina ponosi koszty pogrzebu tych osób, gdy były one lub ich najbliżsi nieubezpieczeni, bez prawa do zasiłku pogrzebowego. W 2014 r. wydatki Miasta Luboń z tytułu sprawienia pogrzebu osobom bezdomnym wyniosły 2 041 zł, a w 2015 r. 4 968 zł¹³.

(dowód: akta kontroli str. 140, 142, 148, 243)

*Ustalona
nieprawidłowość*

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

Na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, organom gminy przysługuje prawo stanowienia aktów określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych (21 marca 2016 r.), Rada Miasta Luboń nie określiła zasad i trybu korzystania z cmentarzy komunalnych. Regulamin cmentarza zawierający m.in. przepisy określające zasady korzystania z obiektów cmentarzy, skierowane do ogółu osób korzystających z ich urządzeń nie został wprowadzony przez właściwy organ gminy.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 182-185, 199-201, 228)

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 2 ust. 1 Uchwały Rady Miasta Luboń z 28 listopada 2013 r.¹⁴ nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby usług komunalnych zwalnia się od podatku od nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 231-233)

W deklaracjach na podatek od nieruchomości na 2014 r. i 2015 r., składanych przez Burmistrza, nie zostały wykazane¹⁵ nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby usług komunalnych¹⁶. Burmistrz wskazała, że było to wynikiem pomyłki.

(dowód: akta kontroli str. 203-212, 256, 259-267)

¹¹ Nr XXVIII/134/2004.

¹² XXIX/149/2004.

¹³ Odpowiednio jeden i dwa pogrzeby.

¹⁴ Nr XXXIX/236/2013 w sprawie podatku od nieruchomości.

¹⁵ Pozycja F2 Dane dotyczące zwolnień podatkowych wynikających z uchwały Rady Miasta, wiersz 66 - nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby transportu zbiorowego i usług komunalnych oraz pomocy społecznej.

¹⁶ Pozycja F2 Dane dotyczące zwolnień podatkowych wynikających z uchwały Rady Miasta, wiersz 66 - nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby transportu zbiorowego i usług komunalnych oraz pomocy społecznej.

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

Opis stanu faktycznego

Rada Miasta Luboń ustaliła¹⁷ opłaty za miejsca grzebalne (ziemne i urnowe), opłaty za korzystanie z urządzeń cmentarnych¹⁸, za zgodę, nadzór nad budową i odbiór pomnika lub grobowca. Stawki dla osób spoza terenów gminy wynosiły 400% stawek podstawowych.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 158-170, 184-191)

Zasady planowania dochodów i wydatków budżetu na 2014 i 2015 r. zostały określone w zarządzeniach Burmistrza w sprawie założeń do projektu budżetu Miasta Luboń¹⁹ oraz w uchwale nr XLVIII/258/2010 Rady Miasta Luboń z 29 lipca 2010 r.²⁰ w sprawie procedury uchwalania budżetu Miasta Luboń oraz rodzajów i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi uchwały budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 140-141, 155-157, 177-181, 150-154)

Burmistrz podała, że finansowanie zadania dotyczącego zarządzania i utrzymania cmentarza komunalnego oparte było na planie finansowym Biura. Ujmowane były w nim wielkości przychodów i kosztów związanych z zarządzaniem cmentarzem szacowane na podstawie danych z lat ubiegłych oraz wydatki na ewentualne remonty na cmentarzu. Zasady finansowania i rozliczania zadań realizowanych przez Biuro określone były w „Porozumieniu finansowym w sprawie szczegółowych zasad rozliczania zadań realizowanych przez Biuro Majątku Komunalnego Zakład Budżetowy Miasta Luboń” z 9 kwietnia 2010 r., które zostało podpisane pomiędzy Burmistrzem, a Biurem. Wskazano w nim, że Biuro administruje cmentarzem komunalnym w Luboniu, przychody uzyskiwane z tego tytułu stanowią przychód Biura (§ 10).

(dowód: akta kontroli str. 141, 200, 213-216)

Burmistrz wskazała, że opłaty stanowiące przychód Biura to opłata za nadzór nad stawianiem pomnika oraz opłata za chłodnię.

(dowód: akta kontroli str. 235-237)

W badanym okresie planowano dochody budżetowe w dziale 710, rozdział 71035 § 0970 w każdym roku w kwocie 15 000 zł. W 2014 r. dochody budżetowe z tytułu opłat cmentarnych zrealizowane zostały w wysokości 16 890,62 zł. Według sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za 2015 r., plan dochodów nie został wykonany, dochody wykonane wyniosły zero.

(dowód: akta kontroli str. 70-97)

Biuro, z prowadzenia cmentarza komunalnego uzyskało wpływy wynoszące ogółem w 2014 r. 24 940,62 zł, a w 2015 r. – 26 916,62 zł, w tym z tytułu opłat cmentarnych odpowiednio: 16 890,62 zł i 19 036,62 zł, z tytułu opłat za udostępnienie mienia i urządzeń cmentarnych²¹: 6 750 zł i 2 580 zł, a z tytułu opłat za ustawienie pomnika 1 300 zł i 5 300 zł.

(dowód: akta kontroli str. 143)

Na koniec 2015 r., Biuro nie przekazało wpływów z opłat za cmentarz komunalny. Burmistrz podała, że po stwierdzeniu tego faktu przeprowadzono rozmowy wyjaśniające z dyrektorem Biura i główną księgową tej jednostki. Środki w wysokości 19 036,62 zł zostały przekazane na rachunek dochodów budżetowych Urzędu 10 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 185, 257-258)

Wyjaśniając kwestię obowiązujących terminów i zasad przekazywania do Urzędu wpływów z tytułu opłat cmentarnych przez Biuro, Burmistrz podała, że jednostka ta przekazuje stosowną kwotę po dokonaniu własnych ustaleń co do jej wysokości. Zwykle ma to miejsce

¹⁷ Uchwałą nr XXIX/149/2004 z 9 grudnia 2004 r.

¹⁸ Jednorazowa opłata za miejsce grzebalne na 20 lat (80 zł)

¹⁹ Odpowiednio: zarządzenie nr 53/2013 Burmistrza Miasta Luboń z 9 września 2013 r. i zarządzenie nr 54/2014 Burmistrza Miasta Luboń z 11 września 2014 r.

²⁰ Zmienionej uchwałą nr XXVIII/146/2012 Rady Miasta Luboń z 26 lipca 2012 r.

²¹ Chłodnia.

w ostatnich dniach danego roku, gdy jest pewność, że nie będzie już żadnych rozliczeń wynikających z funkcjonowania cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 234-237)

W objętym kontrolą okresie Urząd nie ponosił wydatków związanych z prowadzeniem cmentarza komunalnego. Koszty utrzymania i prowadzenia cmentarza komunalnego ponosiło Biuro (w 2014 r. 15 471,42 zł, w 2015 r. 10 109,41 zł²²).

(dowód: akta kontroli str. 143-144, 199-202)

W planie finansowym Biura oraz w dokumentacji sprawozdawczej z wykonania planu finansowego za lata 2014-2015²³ ujęto przychody i koszty klasyfikowane w dziale 700 *Gospodarka mieszkaniowa*, rozdziale 70004 *Różne jednostki obsługi gospodarki mieszkaniowej* klasyfikacji budżetowej²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 98-108, 238-242)

W Urzędzie nie były prowadzone analizy opłacalności przyjętego sposobu prowadzenia spraw cmentarza komunalnego ponieważ, jak podała Burmistrz, punktem wyjścia dla prowadzenia tej działalności nie było podejście ściśle ekonomiczne, ale stwierdzenie konieczności zabezpieczenia miejsc pochówku dla mieszkańców Miasta. W czasie zakładania cmentarza komunalnego cmentarz parafialny był niemal całkowicie zapełniony i nie mógł zaspokoić potrzeb Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 199-202)

Urząd nie posiadał informacji o wyniku finansowym Biura działalności cmentarza komunalnego. Biuro przedkładało do Urzędu sprawozdania na druku Rb-30 z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych, w którym prezentowano przychody i koszty jego działalności ogółem, bez wyszczególnienia rodzajów prowadzonej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 98-107, 199-202)

W Urzędzie nie zostały opracowane zasady postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi, gdyż jak podała Burmistrz, nie było dotychczas sytuacji, w której ten problem by zaistniał, z uwagi na fakt, że cmentarz został założony w 2004 r. Jednocześnie, Burmistrz wskazała, że potrzeba uregulowania tej kwestii została dostrzeżona i podjęte zostaną w tym kierunku czynności.

(dowód: akta kontroli str. 199-201)

*Ustalona
nieprawidłowość*

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

Zgodnie z art. 15 ust. 1 i 7 ustawy o finansach publicznych²⁵, samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych zaś do budżetu jednostki samorządu terytorialnego wpłaca nadwyżkę środków, chyba że organ stanowiący postanowi inaczej. Rada Miasta Lubonia, określiła w Statucie Biura (§ 10), że jego przychód stanowią dochody własne uzyskane z prowadzonej działalności. Również w Porozumieniu wskazane zostało, że przychody uzyskiwane z tytułu prowadzenia i administrowania cmentarzem stanowią przychód Biura (§ 10). W trakcie kontroli ustalono natomiast, że środki wpłacane z tytułu opłat cmentarnych, określonych w uchwale Rady Miasta w sprawie wysokości opłat za miejsca grzebalne, przekazywane były do budżetu Miasta, co było niezgodne z decyzją tego organu, określającą źródła przychodów zakładu.

(dowód: akta kontroli str. 126, 216)

²² Opłaty za energię elektryczną, wodę, wywóz odpadów stałych, monitoring oraz w 2014 r. zakup kabiny sanitarnej i remont dachu kaplicy.

²³ W tym w sprawozdaniu Rb-30S sprawozdanie z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych.

²⁴ rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.)

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Burmistrz, uzasadniając przyjmowanie w planie dochodów budżetu Miasta Luboń kwot wynikających z opłat cmentarnych, a w konsekwencji - przyjmowanie do budżetu wpłat z tego tytułu, dokonywanych przez Biuro, podała, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁶ źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów oraz dochody z majątku gminy. Wyjaśniła, że na tej podstawie uznano, że dochody z tytułu opłat cmentarnych są dochodami gminy. Wyraziła również stanowisko, że z zapisów Statutu oraz Porozumienia nie wynika wprost, że opłaty cmentarne stanowią przychód Biura.

(dowód: akta kontroli str. 259-263)

NIK wskazuje, że z zapisów Statutu Biura wynika, iż jego przychód stanowią dochody własne uzyskane z prowadzonej działalności, która obejmuje administrowanie i prowadzenie cmentarza komunalnego. Takie wskazanie przedmiotu działalności oznacza, że opłaty cmentarne, w tym za miejsca grzebalne powinny stanowić przychody Biura i nie podlegają odprowadzeniu na rachunek dochodów Miasta. Potwierdzone to zostało również w Porozumieniu, które stanowi, że przychody uzyskiwane z tytułu administrowania cmentarzem stanowią przychód Biura. W żadnym z ww. dokumentów nie zostało wskazane, które opłaty będą przekazywane na rachunek budżetu Miasta, a które zatrzymywane będą przez Biuro. Podkreślić należy, że również przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie wskazują, dochodem której z gminnych jednostek organizacyjnych mają być opłaty, o których mowa w jej art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f) oraz pkt 4 lub 12. Biorąc pod uwagę, że gminny zakład budżetowy nie jest odrębną od gminy osobą prawną, to zakwalifikowanie przez radę gminy wspomnianych dochodów jako przychodów zakładu budżetowego, nie oznacza, że dochód taki stanie się dochodem innej osoby, niż gmina.

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

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem nr 103/2013 Burmistrza Miasta Luboń z 27 grudnia 2013 r.²⁷ kierownicy miejskich jednostek organizacyjnych zostali zobowiązani do składania sprawozdań opisowych z działalności jednostki do 31 marca każdego roku za rok poprzedni (§§ 1 i 2) oraz do comiesięcznego składania informacji o istotnych zdarzeniach mogących mieć ujemny wpływ na realizację zadań jednostki (§ 3).

(dowód: akta kontroli str. 245)

W sprawozdaniu za 2014 r. Biuro, odnosząc się do spraw cmentarstwa, wskazało m.in., że zakres jego działania obejmuje zarządzanie cmentarzem komunalnym i pobór opłat związanych z pochówkiem oraz podało wysokość przychodów z tego tytułu²⁸. W badanym okresie Biuro nie przedkładało sprawozdań w trybie wskazanym w § 3 zarządzenia nr 103/2013.

(dowód: akta kontroli str. 244-252)

W Urzędzie, w żadnym dokumencie nie ujęto procedur dla zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem, zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 230, 234-237)

Burmistrz podała, że brak istnienia osobnych procedur w kwestii cmentarza komunalnego wynikał z praktycznego podejścia do kwestii nadzoru, jest to zgodne z treścią komunikatu Ministra Finansów z 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, w którym wskazano, że tworzenie dodatkowych procedur (mechanizmów kontroli) w jednostkach jest zbędne tam

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.

²⁷ W sprawie zobowiązania kierowników miejskich jednostek organizacyjnych do corocznego składania sprawozdań z funkcjonowania jednostki.

²⁸ Stan na 31 października 2014 r.

gdzie istnieją mechanizmy kontroli oraz, że zarządzanie ryzykiem nie jest celem samym w sobie.

(dowód: akta kontroli str. 235-236)

Urząd nie posiadał danych o liczbie i wynikach kontroli cmentarza przeprowadzonych przez przedstawicieli inspekcji sanitarnej, na podstawie ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej²⁹, potwierdzających spełnianie wymogów sanitarnych.

(dowód: akta kontroli str. 234-237)

Pracownicy Urzędu nie prowadzili udokumentowanego nadzoru nad prawidłowością wykonywania przez Biuro zadań dotyczących cmentarnictwa, w tym rozliczeń z budżetem Miasta z tytułu opłat cmentarnych. Urząd nie posiadał danych o wysokości wpływów z tytułu usług cmentarnych oraz kosztów zarządzania cmentarzem komunalnym³⁰, a zakład budżetowy nie przekazywał udokumentowanych informacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 98-107, 142 – 144, 199-202, 235-237)

W okresie objętym kontrolą, do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zarządzania, utrzymania i prowadzenia cmentarza komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 230)

Zarządzanie cmentarzami komunalnymi nie było przedmiotem kontroli zewnętrznych i wewnętrznej, nie było również objęte audytem wewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 144-145, 230)

Komisja Rewizyjna Rady Miasta Luboń, w wyniku przeprowadzonej od 25 września 2015 r. do 15 grudnia 2015 r. kontroli gospodarki finansowej Biura za rok 2014, sformułowała zalecenia o treści: „komisja sugeruje, aby BMK zweryfikowało zasady współpracy miasta z obecnym zarządcą cmentarza komunalnego i rozważyło podjęcie współpracy z administratorem, opartej na przejrzystych rozliczeniach finansowych. Należy zwrócić uwagę na zasadę pisemności zawartych umów i określenie warunków oraz kadencyjności.”

(dowód: akta kontroli str. 145, 230, 253-256)

W sprawie działań podjętych w związku z otrzymaniem zaleceń Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Luboń Burmistrz podała, że nie podjęto sugerowanych działań, ponieważ bezpośredni zarząd cmentarzem powierzono Biuru. Dyrektor Biura przeanalizował treści sugerowane przez Komisję, zebrał dane i rozważył propozycje Komisji, a następnie zreferował burmistrzowi wnioski. W jego ocenie, nie ma potrzeby opierania współpracy o rozliczenia finansowe, skoro jest możliwość uzyskania darmowych świadczeń, umowa zawarta jest w formie pisemnej, zawiera w sobie określone warunki a kadencyjność nie jest wymagana prawem, umowa zawiera w sobie mechanizm rozwiązania jej przez Biuro.

(dowód: akta kontroli str. 259-263)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. W Urzędzie nie stworzono mechanizmów pozwalających na skuteczną realizację przez Burmistrza nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy, do którego zobowiązany był na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych³¹. W Urzędzie nie podejmowano m.in. działań zmierzających do weryfikacji prawidłowości prowadzenia cmentarza w zakresie pobierania opłat związanych z pochówkiem³² oraz prowadzenia ksiąg cmentarnych.

²⁹ Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263.

³⁰ Dane pozyskane w tym zakresie zostały przez Urząd w trakcie kontroli NIK.

³¹ Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687 ze zm.

³² Opłaty za miejsce grzebalne wnoszone łącznie opłatą za korzystanie z urządzeń cmentarnych (§ 1 ust. 1 i 2 pkt. 1 uchwały nr XXIX/149/2004 Rady Miasta Luboń z 9 grudnia 2004 r.) i opłaty związane z budową pomnika lub grobowca (§ 1 ust. 2 pkt. 2 i 3 przywołanej normy) oraz opłata za korzystanie z chłodni, której wysokość nie została ustalona odrębnie przez Radę Miasta Luboń

Pracownicy Urzędu nie prowadzili nadzoru również w zakresie rozliczeń Biura z budżetem Miasta z tytułu opłat cmentarnych. Urząd nie posiadał danych o wysokości wpływów z tytułu usług cmentarnych oraz kosztów zarządzania cmentarzem komunalnym³³, a zakład budżetowy nie przekazywał udokumentowanych informacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 98-107, 142 – 144, 199-202, 235-237)

Burmistrz podała, że Biuro posiada wszelkie dane księgowe niezbędne dla ustaleń czy rozliczenie jest prawidłowe. Urząd ma dostęp do tych danych. Brak nadzoru, jeżeli rozumieć go jako brak czynności sprawdzenia rozliczeń w kontrolowanym okresie uzasadniony był tym, że kwoty związane z cmentarzem są bardzo niskie i stanowią zaledwie promil budżetu. Zestawiając te kwoty choćby z tzw. „progiem zamówień publicznych” widać ich nieistotność w skali budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 234-237)

Wobec nieobjęcia problematyki zarządzania cmentarzami komunalnymi audytem wewnętrznym oraz kontrolą wewnętrzną, Burmistrz nie mógł uzyskać zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w obszarze związanym z realizacją zadania własnego gminy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Według § 23 zarządzenia Burmistrza nr 53/2010 z 3 września 2010 r. w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej (wydanego na podstawie art. 53 w zw. z art. 69 ustawy o finansach publicznych) źródłem zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny, audytów i kontroli; a jednym ze wskazanych mechanizmów kontroli zarządczej jest nadzór (§ 11 przywołanego zarządzenia).

Zgodnie z obowiązującymi standardami kontroli zarządczej³⁴, w strukturze organizacyjnej określone zostały komórki, których pracownicy mieli za zadanie realizować zadania związane z funkcjonowaniem cmentarza komunalnego, jednak nie zapewniono mechanizmów (procedur) służących osiągnięciu celu, jakim było prawidłowe prowadzenie spraw cmentarnictwa w Mieście.

(dowód: akta kontroli, str. 230)

Burmistrz wskazała, że dyrektor Biura ma obowiązek przedkładać sprawozdania w trybie przewidzianym w zarządzeniu Burmistrza nr 103/2013. Mając na uwadze niewielki rozmiar cmentarza komunalnego oraz fakt, że infrastruktura jest nowa, nie zaistniały do dziś okoliczności aktualizujące ów obowiązek. Z uwagi na niewielką liczbę pochówków, ciągłe zbieranie danych byłoby zajęciem jałowym. Wszystkie niezbędne dane Burmistrz może pozyskać w każdym czasie od dyrektora Biura, którego miejsce wykonywania pracy znajduje się w odległości kilkunastu metrów od gabinetu Burmistrza, co w połączeniu z podległością służbową Burmistrzowi oraz stosownemu zastępcy Burmistrza daje faktyczną możliwość prowadzenia nadzoru. Nie można abstrahować od rozmiarów cmentarza i prowadzonej w nim działalności. Przy niewielkim rozmiarze cmentarza ustalenia mogą być dokonane w bardzo krótkim czasie. Burmistrz, znając rozmiar i zakres działalności dotyczącej zarządzania cmentarzem komunalnym, osobiście zidentyfikował ewentualne ryzyka i uznał, że cel jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców odnośnie grzebania zmarłych jest realizowany terminowo, oszczędnie i efektywnie. Zidentyfikowane ryzyka³⁵ uznał za niewpływające negatywnie na osiągnięciu celów i zadań cmentarza komunalnego. Odnosząc się do sprawowania nadzoru nad prowadzeniem ksiąg burmistrz, podała, że nie podejmowano działań ukierunkowanych bezpośrednio na kontrolę prowadzenia ksiąg cmentarnych. Zajęcie to, jako przypisane profesjonalistom, nie podlegało ocenie przez pracowników Urzędu. Szczególnie, że żaden z nich nie ma doświadczenia zawodowego w cmentarnictwie. Zaufano zatem przedsiębiorcy, który te czynności wykonuje od kilku lat.

³³ Dane pozyskane w tym zakresie zostały przez Urząd w trakcie kontroli NIK.

³⁴ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF z 2009 r. Nr 15, poz.84).

³⁵ Wykazane w opracowaniu powstałym w wyniku identyfikacji ryzyka, zawierającym zestawienie danych cmentarnych, przygotowanym przez podmiot, któremu biuro przekazało administrowanie cmentarzem.

(dowód: akta kontroli str. 235-237, 244-246)

Burmistrz podała ponadto, że brak istnienia osobnych procedur w kwestii cmentarza komunalnego wynikał z praktycznego podejścia do kwestii nadzoru, jest to zgodne z treścią komunikatu Ministra Finansów z 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, w którym wskazano, że tworzenie dodatkowych procedur (mechanizmów kontroli) w jednostkach jest zbędne tam gdzie istnieją mechanizmy kontroli oraz że zarządzanie ryzykiem nie jest celem samym w sobie.

(dowód: akta kontroli str. 235-236)

NIK wskazuje, że pomimo powierzenia realizacji zadania komunalnego zakładowi budżetowemu, to Burmistrz ponosi odpowiedzialność za prawidłowość realizacji zadania własnego gminy³⁶. W tym kontekście, nie jest stanem prawidłowym to, że uprawnienia kontrolne w tym zakresie, gwarantowane przedstawicielom Urzędu, nie były wykorzystywane względem jednostki realizującej zadanie komunalne. Powierzenie Biuru prowadzenia i administrowania cmentarzem komunalnym nie powinno skutkować odstąpieniem przez Urząd od pozyskiwania danych pozwalających na ocenę prawidłowości realizacji powierzonego zadania.

2. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, prawo ustalenia wysokości cen i opłat albo decyzja 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 przysługuje wyłącznie organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, chyba że zdecydują o powierzeniu tego uprawnienia organom wykonawczym tych jednostek. Z ustaleń kontroli wynika, że jednostka administrująca cmentarzem w imieniu Burmistrza, pobierała opłatę związaną z korzystaniem z obiektu chłodni cmentarnej stanowiącej mienie komunalne, nieustaloną w drodze stosownej uchwały Rady Miasta Luboń nr XXIX/149/2004 z 9 grudnia 2004 r. w sprawie wysokości opłat za miejsca grzebalne na cmentarzu komunalnym w Luboniu.

Pani Burmistrz podała, że nie prowadzono działań w zakresie sprawdzenia poboru przez Biuro opłat związanych z cmentarnictwem. Teza, że opłata za chłodnię mieści się w opłatach za korzystanie z urządzeń cmentarnych zostanie dodatkowo zbadana, ale przyjmuje, że opłata za chłodnię pobierana jest odrębnie ponieważ ma inną naturę. Uchwała wiąże korzystanie z urządzeń cmentarnych z miejscem grzebalnym. W praktyce natomiast, zdarza się wykorzystanie chłodni bez dokonania pochówku na cmentarzu komunalnym. Opłata została ustalona przez dyrektora Biura w kwocie 30 zł na dobę. Pani Burmistrz wyraziła stanowisko, że opłata za chłodnię nie wchodzi w zakres określony dyspozycją art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 259-263,265-267)

NIK wskazuje na to, że przedstawiona przez kierownika kontrolowanej jednostki argumentacja nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa, a w tym, w dyspozycji art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, który uprawnienie do ustalania opłat związanych z korzystaniem z mienia komunalnego i świadczeniem usług komunalnych, co do zasady, zastrzega dla organu stanowiącego gminy.

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 Kontroli³⁷, wnosi o:

1) podjęcie działań mających na celu zapewnienie zgodności sposobu organizacji zarządzania cmentarzami komunalnymi na terenie Miasta Luboń z obowiązującymi

³⁶ M. Augustyniak, T. Moll „Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego”, LEX 2015

³⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096

przepisami, w szczególności w zakresie: określenia w odpowiedniej uchwale organu stanowiącego wszystkich pobieranych opłat cmentarnych i regulaminu cmentarza komunalnego,

2) zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań związanych z prowadzeniem cmentarza komunalnego, zwłaszcza w zakresie prowadzenia ksiąg cmentarnych.

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 15 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:

Dyrektor:

Agata Nowak

z up. Grzegorz Malesiński

specjalista kontroli państwowej

wicedyrektor