



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.005.06.2016

P/16/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Joanna Józwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98622 z 14 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Koninie, ul. Marii Dąbrowskiej 8, 62-500 Konin (dalej: Spółka lub PGKiM)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Derdziński ² Prezes Zarządu Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej Prezes Zarządu Spółki) (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność PGKiM w zakresie stanowiącym przedmiot kontroli. Spółka prawidłowo realizowała umowę, której przedmiotem było zarządzanie i administrowanie cmentarzem komunalnym w Koninie. Należyta realizację zadań zleconych Spółce potwierdzają wyniki oględzin cmentarza, przeprowadzonych przez NIK, jak również pozytywne wyniki corocznych kontroli Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Koninie, dotyczących stanu sanitarnego cmentarza. Prowadzone przez Spółkę księgi cmentarne były kompletne. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- wykonywaniu przez Spółkę działalności gospodarczej, polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych, która wykraczała poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej co było niezgodne z ograniczeniami wynikającymi z przepisów art. 9 ust. 2 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym⁴ oraz z przepisów art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej⁵,
- dokonywaniu wpisów w księdze osób pochowanych na cmentarzu, które nie zawierały wszystkich danych wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów⁶;

¹ Kontrola objęła lata 2014-2015.

² Jarosław Derdziński funkcję Prezesa Zarządu Spółki pełni od 6 lutego 2004 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy 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 się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.), dalej ustawa o samorządzie gminnym.

⁵ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.), dalej ustawa o gospodarce komunalnej.

⁶ Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie prowadzenia ewidencji grobów”.

- stosowaniu niezgodnych z dyspozycją art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej i art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷ zasad ustalania i pobierania opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem cmentarzem w zakresie powierzonym przez gminę

Opis stanu
faktycznego

Jedynym udziałowcem Spółki była gmina miejska Konin. Przedmiotem jej działalności, według statutu, były m.in. pogrzeby i działalność pokrewna oraz zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie. W Spółce, zadania związane z zarządzaniem i administrowaniem cmentarzem komunalnym w Koninie powierzone zostały jej jednostce organizacyjnej - Zakładowi Pogrzebowemu.

(dowód: akta kontroli, str. 12, 47-48)

Teren istniejącego cmentarza komunalnego, położonego w obrębie Morzysław, został przekazany Spółce w zarząd i administrację na czas nieokreślony przez ówczesnego Prezydenta Miasta Konina na podstawie umowy nr GK.7093-0003/2004, zawartej w dniu 19 listopada 2004 r. W umowie ustalono obowiązki Spółki, sposób finansowania działalności i termin jej obowiązywania, a także okres wypowiedzenia oraz formę wprowadzania zmian w jej treści.

Zakres obowiązków nałożonych na Spółkę dotyczył: rzetelnego wykonywania obowiązków zarządcy i administratora cmentarza zgodnie z przyjętym przez Prezydenta regulaminem cmentarza komunalnego oraz ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁸; zachowania szczególnej dbałości o estetykę terenu cmentarza i jego otoczenia; podejmowania działań wynikających z bieżącej eksploatacji obiektu, rozwoju jego bazy technicznej i ciągłego doskonalenia świadczenia usług dla społeczności.

Zgodnie z umową, wynagrodzenie Spółki za realizację umowy stanowiły przychody osiągane przez nią z opłat określonych w regulaminie cmentarza komunalnego oraz z innych korzyści uzyskiwanych z jej realizacji.

Termin wypowiedzenia umowy ustalono na okres 12 miesięcy, zmiany umowy mogły zostać wprowadzone tylko w formie aneksu.

(dowód: akta kontroli, str. 55-56)

Regulamin cmentarza komunalnego zatwierdził ówczesny Prezydent Miasta Konina swoim zarządzeniem nr 242/IV/2004 z 6 października 2004 r. i powierzył jego wykonanie Spółce. W regulaminie zostały uregulowane sprawy dotyczące m.in.: chowania zwłok i szczątków, ekshumacji, rodzajów stosowanych grobów i praw do nich, stosowanych opłat ustalanych przez Spółkę, okresu na jaki wnosi się opłaty, postępowania Spółki w razie niewniesienia opłaty lub opóźnienia w jej wniesieniu, postępowania przy likwidacji grobów oraz zakazów stosowanych na terenie cmentarza.

(dowód: akta kontroli, str. 57-63)

W Spółce, nadzór m.in. nad świadczeniem usług pogrzebowych i cmentarnych oraz administrowaniem i zarządzaniem nieruchomościami powierzono Dyrektorowi ds. Usług.

⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 198

⁸ Ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2126).

(dowód: akta kontroli, str. 28, 54, 112)

Zakres zadań Zakładu Pogrzebowego obejmował w szczególności: prowadzenie biura obsługi klienta, przydzielanie miejsc i planowanie pochówków, prowadzenie i obsługę kaplicy, prowadzenie ewidencji grobów zmarłych i ksiąg cmentarnych, udzielanie zezwoleń na ustawienie i modernizację nagrobków, pobieranie i windykację opłat, dbałość o stan techniczny i eksploatację administrowanych obiektów, organizowanie przeglądów okresowych, obsługę i eksploatację ossarium, utrzymanie czystości i porządku na cmentarzu oraz na terenie przyległych parkingów. Ponadto, Zakładowi Pogrzebowemu została powierzona m.in.: kompleksowa obsługa ceremonii pogrzebowych, ekshumacja szczątków, likwidacja grobów, kompleksowa usługa spopielenia zwłok i przewóz zwłok na terenie całego kraju.

(dowód: akta kontroli, str. 47-48)

Prezes Zarządu Spółki, Dyrektor ds. Usług i Kierownik Zakładu Pogrzebowego posiadali licencję zawodową zarządcy nieruchomości.

(dowód: akta kontroli, str. 64-65, 110-118)

Stawki opłat, zgodnie z uprawnieniem nadanym Spółce w regulaminie cmentarza, ustalał Zarząd Spółki. W objętym kontrolą okresie funkcjonowały dwa cenniki opłat: obowiązujący od 1 października 2008 r., i obowiązujący od 1 października 2015 r. Jak wynika z wyjaśnień Prezesa Spółki, przed wprowadzeniem w 2015 r. cennika opłat nie została sporządzona kalkulacja ich stawek, a zmiana wynikała ze wzrostu kosztów działalności Zakładu Pogrzebowego, w tym m.in. kosztów pracy oraz z faktu, że cennik ten nie był aktualizowany przez siedem lat.

(dowód: akta kontroli, str. 66-76, 140)

W cennikach tych zostały ustalone następujące rodzaje opłat:

- a) opłaty za miejsca dziecięce, pojedyncze, podwójne, jedno lub dwupoziomowe, ziemne lub murowane, grobowce, pole urnowe, katakumby urnowe i kolumbarium,
- b) opłaty za przedłużenie praw do grobu ziemnego na kolejne 20 lat, w tym za miejsca dziecięce, pojedyncze lub podwójne, jedno lub dwupoziomowe i pole urnowe,
- c) opłaty za nabycie prawa do miejsca w kolumbarium (rezerwację) na okres do 5 lat, od 5 do 10 lat i powyżej 10 lat,
- d) opłaty za zezwolenie i nadzór nad ustawieniem nagrobka dziecięcego, pojedynczego ziemnego i murowanego, podwójnego ziemnego i murowanego, katakumby urnowej i za obłożenie grobowca,
- e) opłaty za wjazd na cmentarz pojazdu mechanicznego do 3,5 tony lub w związku z przyjęciem lub wydaniem zwłok z chłodni firmom pogrzebowym,
- f) opłaty za transport: za 1 km samochodem kia, mercedes, crafter, za dyspozycję karawanu za 1 godzinę oraz stawka ryczałtowa za transport melexem na terenie cmentarza lub poza oraz koszt dezynfekcji karawanu,
- g) opłata za godzinę obsługi przez pracownika,
- h) opłaty za pochowanie, dochowanie lub ekshumację, których wysokość była zróżnicowana w zależności od rodzaju grobu, w którym nastąpiły te czynności,
- i) opłaty roczne za świadczenie usług komunalnych, których wysokość była zróżnicowana w zależności od miejsca grzebalnego, którego dotyczyły,
- j) inne usługi i opłaty, w tym m.in. roczna opłata konserwacyjna kolumbarium, opłata za wymurowanie grobu, grobowca lub katakumby urnowej, dodatek do czynności przy zwłokach lub przy rozkładzie zwłok, dodatek zimowy (grunt zmarznięty), opłata za kosmetykę zwłok, opłata za wynajęcie na 1 godzinę sali ceremonialnej Zakładu Pogrzebowego, opłaty: za wynajęcie na 1 godzinę chłodni, za nagrobek granitowy z napisem, za informację na tablicy, za rozbiór i usunięcie nagrobka, za wynajem autobusu (ryczałt na 2 godziny), za usługę muzyczną na

trąbce, ryczałt za dodatek do czynności pogrzebowych wykonanych poza godzinami pracy i w dni wolne, za załatwienie zasiłku pogrzebowego w imieniu klienta i dodatek za zastosowanie windy przy pogrzebie,
k) opłaty za utensylia pogrzebowe, w tym za klepsydry, tabliczki, krzyż do grobu, worek do zwłok lub ekshumacji.

(dowód: akta kontroli, str. 66-76)

Księgi rachunkowe Spółki prowadzone były w sposób umożliwiający wyodrębnienie kosztów usług pogrzebowych i pokrewnych (konto 509) oraz przychodów netto uzyskiwanych z tej działalności (konto 709)⁹. Przychody były ewidencjonowane z uszczegółowieniem uwzględniającym takie tytuły jak:

- sprzedaż usług pogrzebowych i pokrewnych, na którą składała się sprzedaż usług pogrzebowych, wykup prawa do grobu, nabycie prawa do miejsca w kolumbarium i pozostałe usługi pogrzebowe i pokrewne,
- sprzedaż pozostałych usług cmentarza, na którą składały się usługi komunalne (woda, ścieki, utrzymanie cmentarza) i inne opłaty wykonywane poza usługą pogrzebową,
- pozostałe usługi cmentarne (zezwoleń na wjazd, ustawienie nagrobka itd.),
- sprzedaż trumien i utensylii poza usługą pogrzebową,
- przychody z tytułu wynajmu pomieszczeń, dzierżawy gruntu i miejsca pod reklamę oraz przychody pozostałe, na które składał się czynsz za wynajem pomieszczeń, dzierżawę gruntu i miejsca pod reklamę.

W ewidencji kosztów zostały wyodrębnione koszty administrowania cmentarzem komunalnym i koszty usług pogrzebowych i pokrewnych, które następnie zostały uszczegółowione o pozycje kosztów według układu rodzajowego.

(dowód: akta kontroli, str. 77-91)

Z tytułu prowadzenia cmentarza komunalnego, Spółka, w latach 2014-2015 uzyskała wpływy¹⁰ wynoszące odpowiednio: 1.809.674,8 zł i 1.970.507,7 zł, na które składały się:

- wpływy z tytułu opłat za udostępnianie mienia i urządzeń cmentarnych (opłaty za miejsca grzebalne i przedłużenie prawa do grobu, opłaty za nabycie miejsca w kolumbarium i pozostałe usługi cmentarne), wynoszące 442.656,16 zł (w 2014 r.) i 442.086,62 zł (w 2015 r.),
- wpływy z tytułu świadczonych na cmentarzu usług pogrzebowych, wynoszące 998.853,21 zł (w 2014 r.) i 1.128.923,48 zł (w 2015 r.),
- wpływy z tytułu świadczonych na cmentarzu usług komunalnych, wynoszące 332.214,67 zł (w 2014 r.) i 360.364,66 zł (w 2015 r.),
- inne wpływy w wysokości 75.083,06 zł (za 2014 r. i 2015 r.), w tym z tytułu dzierżawy handlowcom terenu parkingu przy cmentarzu w okresie świątecznym (18.505,5 zł za dwa lata), z tytułu czynszu za dzierżawę gruntu pod budynki handlowe przy cmentarzu i odpłatność za dostawę mediów do nich (44.752,6 zł za dwa lata), sprzedaż trumien poza usługą pogrzebową (11.824,96 zł za dwa lata).

Z uzyskanych wpływów, na podstawie § 5 umowy w sprawie wykonywania czynności zarządu i administracji cmentarza, Spółka finansowała koszty tej działalności, które w 2014 r. wynosiły 2.164.053,84 zł, a w 2015 r. wyniosły 1.871.671,99 zł, w tym na koszty roku 2014 r. składały się koszty bieżące w wysokości 1.732.078,93 zł i koszty majątkowe w wysokości 431.974,91 zł. W 2015 r., poniesione koszty stanowiły w całości koszty bieżące.

⁹ Według stanu na 1 stycznia 2015 r.

¹⁰ Wartości podano w kwocie przychodów netto.

(dowód: akta kontroli, str. 56, 141-142)

Na próbie 60 faktur o wartości ogółem 19.231,05 zł¹¹ wystawionych przez Spółkę za usługi cmentarne i pogrzebowe świadczone na cmentarzu komunalnym ustalono, że przyjęte w 55 fakturach stawki opłat wynikały z cenników obowiązujących w dacie świadczenia usługi, w trzech fakturach przyjęte stawki były sumą ustalonych proporcjonalnie stawek przyjętych z cennika obowiązującego i z cennika poprzednio obowiązującego, a dwie faktury zostały wystawione w wysokości kwoty opłaty za usługi komunalne wpłaconej przez klienta, nieodpowiadającej wysokości stawki ustalonej w cenniku.

(dowód: akta kontroli, str. 125, 168-175)

Spółka na 2014 r. i na 2015 r. zawarła umowy ubezpieczenia mienia od ognia i innych zdarzeń losowych i opłaciła składki z tytułu tych polis, którymi objęte zostały budynki i budowle na cmentarzu komunalnym, stanowiące własność miasta Konina, administrowane przez Spółkę.

(dowód: akta kontroli, str. 93-109)

Na podstawie dwóch umów zawartych odrębnie na 2014 r. i na 2015 r., Spółka zleciła agencji ochrony osób i mienia ochronę obiektów i obszarów cmentarza komunalnego, której zakres polegał na wykonywaniu we wszystkie dni tygodnia podjazdów grup patrolowych posiadających odpowiednie kwalifikacje oraz na obchodzie terenu cmentarza i zaplecza każdorazowo przez godzinę. W okresie od 1 kwietnia do 31 października ochrona ta była realizowana w godzinach od 16.00 do 6.00 przez cztery patrole prewencyjne, a w pozostałych miesiącach, w godzinach od 16.00 do 22.00, przez dwa patrole.

(dowód: akta kontroli, str. 119-124)

Prowadzeniem ksiąg cmentarnych zajmował się Zakład Pogrzebowy. Księgę osób pochowanych na cmentarzu oraz księgę grobów, stanowiącą zbiór kartotek założonych dla danego grobu, Zakład prowadził w formie papierowej. Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu prowadzony był w programie informatycznym. Dla obsługi cmentarza komunalnego, Spółka wykorzystywała program komputerowy, zatwierdzony do użytkowania przez Prezesa Zarządu zarządzeniem z 24 grudnia 2007 r. W księdze grobów¹² oraz w alfabetycznym spisie osób pochowanych¹³ ujęte zostały wszystkie informacje wymagane przepisami § 4 ust. 1 i § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów. W księdze osób pochowanych na cmentarzu¹⁴ wpisy nie zawierały wszystkich danych ustalonych w przepisach § 3 ust. 1 i 2 przyw. rozporządzenia (braki we wpisach zostały opisane w punkcie 2 sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). Wpisów do księgi osób pochowanych, objętych kontrolą NIK, w każdym przypadku, dokonała upoważniona przez Prezesa Zarządu Spółki referent ds. pogrzebowych.

(dowód: akta kontroli, str. 84-85, 92, 125-134)

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Koninie w latach 2014-2015 przeprowadził trzy kontrole cmentarza komunalnego. Zakres poszczególnych kontroli dotyczył:

- ekshumacji szczątków zwłok,
- oceny stanu sanitarnego cmentarza oraz domu przedpogrzebowego,

¹¹ Kontrolą NIK objęto 30 faktur o wartości 14.707,55 zł wystawionych kolejno od 1 stycznia 2014 r. i 30 faktur o wartości 4.523,5 zł wystawionych, licząc wstecz, od 31 grudnia 2015 r.

¹² Kontrolą NIK objęte zostały kartoteki dziewięciu grobów, które zostały załączone do protokołów z likwidacji grobów na kwaterze I a cmentarza komunalnego w Koninie.

¹³ Kontrolą NIK objęto wydruk z systemu informatycznego sporządzony 4 lutego 2016 r., obejmujący alfabetyczny wykaz osób pochowanych w lipcu 2015 r.

¹⁴ Kontrolą NIK objęto 30 wpisów do księgi osób pochowanych dokonanych w okresie licząc kolejno od 1 stycznia 2014 r. i 30 wpisów licząc kolejno wstecz od 31 grudnia 2015 r.

- oceny stanu sanitarnego, w tym: samochodów do przewozu zwłok i szczątków ludzi, z uwzględnieniem przeznaczenia pojazdu, sposobu postępowania z odpadami niebezpiecznymi, ich mycia i dezynfekcji; cmentarza komunalnego z uwzględnieniem terenu cmentarza oraz gospodarowania odpadami komunalnymi; domu przedpogrzebowego z uwzględnieniem pomieszczeń i wyposażenia obiektu, prowadzoną dezynfekcją oraz postępowaniem z odpadami komunalnymi.

W wyniku tych kontroli nie zostały stwierdzone nieprawidłowości oraz nie zostały wniesione uwagi i zastrzeżenia przez osoby uczestniczące w kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 143-157)

W maju 2015 r. przeprowadzony został przegląd techniczny budynków na cmentarzu komunalnym, w tym budynku garażowego, budynku przedpogrzebowego i budynku administracyjno-socjalnego. W trakcie przeglądu budynku garażowego stwierdzony został przeciek przez pokrycie dachu do magazynu trumien oraz wilgoć i zagrzybienie ściany wewnętrznej, a w wyniku przeglądu budynku przedpogrzebowego – przeciek przez dach papowy. Termin naprawy tych uszkodzeń został określony jako pilny. Stwierdzony brak jednego denka oraz pęknięcie drugiego w rynnie dachowej PCV budynku administracyjno-socjalnym zalecono uzupełnić i wymienić. Według zapisów w protokole odbioru robót sporządzonym 20 sierpnia 2015 r., uszkodzenia w dachu i rynnach zostały usunięte przez zewnętrzną firmę dekarską. Stwierdzone w trakcie przeglądu wilgoć i zagrzybienie ścian, jak wyjaśnił Kierownik Zakładu Pogrzebowego, zabezpieczyli pracownicy Zakładu poprzez dodatkowe otwory wentylacyjne, osuszenie i przemaalowanie ścian w czerwcu 2015 r. i ponowne ich zakonserwowanie we wrześniu 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 108, 158-162)

Z danych Spółki wynika, że na 31 grudnia 2015 r.:

- na cmentarzu komunalnym było szacunkowo 1.114 wolnych miejsc,
- z tytułu prawa do grobu po upływie 20 lat – 128 dłużników zalegało na ok. 83.000 zł,
- z tytułu usług komunalnych – 140 dłużników zalegało na ok. 11.000 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 163)

Według wyjaśnień Kierownika Zakładu Pogrzebowego, działania Zakładu w celu wyegzekwowania zaległych opłat z tytułu prawa do grobu po upływie 20 lat polegają na: przekazaniu telefonicznie opiekunowi grobu informacji o wygaśnięciu należnych opłat (w przypadku posiadania numeru telefonu do opiekuna), na wysłaniu pisemnej informacji w tej sprawie na dostępny aktualny adres opiekuna grobu, umieszczeniu tabliczki z pisemną informacją o pilnym kontakcie z administratorem grobu (po upływie od 3 do 6 miesięcy bezskutecznego kontaktu z opiekunem), podjęciu decyzji o likwidacji grobu i poinformowaniu o tym fakcie poprzez wystawienie tabliczki na okres 6 miesięcy przy grobie (po upływie 12 miesięcy bezskutecznych starań o kontakt z opiekunem), ostatecznej decyzji o likwidacji grobu, która zapada po upływie dwóch lat bezskutecznych poszukiwań osób, które wniosłyby należną opłatę. Omówiony sposób postępowania, jak wyjaśnił Kierownik, został wypracowany przez lata doświadczeń i sprawdzonych w praktyce procedur.

(dowód: akta kontroli, str. 164-165)

Kontrolą NIK objęto dokumentację dotyczącą zlikwidowania dziewięciu grobów w kwaterze I a cmentarza komunalnego (likwidacje przeprowadzono w latach 2014-2015). Udokumentowaniem dla tych działań były protokoły przeniesienia szczątków ludzkich po likwidacji grobów, w których podana została informacja o dacie przeniesienia tych szczątków do ossarium oraz o numerze boksu, w którym zostały złożone. Ponadto, do protokołów zostały załączone karty zlikwidowanych grobów, w których dokonane były adnotacje Zakładu Pogrzebowego o działaniach w celu wyegzekwowania zaległych opłat za grób, w tym o kontakcie telefonicznym

z opiekunem grobu, o wystawieniu tabliczki o kontakt i tabliczki o likwidacji. Dla trzech zlikwidowanych grobów w dokumentacji zostały zgromadzone ponadto oświadczenia opiekunów grobów, w których wyrazili oni zgodę na likwidację. Ze zgromadzonej dokumentacji wynikało, że osoby bliskie nie były zainteresowane przejęciem opieki nad grobami i uiszczeniem zaległych opłat.

(dowód: akta kontroli, str. 126-127)

W rejestrze skarg i wniosków Spółki od 1996 r. żadna skarga nie została zarejestrowana.

(dowód: akta kontroli, str. 179-181)

W trakcie oględzin cmentarza komunalnego przeprowadzonych 12 lutego 2016 r. ustalono, że:

- cmentarz wyposażony jest w dom przedpogrzebowy, w którym znajduje się kostnica oraz toalety publiczne, do których prowadzą osobne wejścia z zewnątrz,

- cmentarz znajduje się na terenie ogrodzonym; część ogrodzenia od ul. Staromorzyślowskiej (o długości 220 m. i wysokości 1,9 m.) zbudowana jest z siatki ogrodzeniowej, posadowionej na fundamentach; pozostała część ogrodzenia (o wysokości 2,4 m.) zbudowana jest z płyt betonowych; od strony północno-zachodniej ogrodzenie to wykończone jest płytami betonowymi – ażurowymi,

- teren cmentarza i wokół niego wyposażony jest w drogi dojazdowe i dojścia; do budynku administracji cmentarza prowadzi podjazd dostosowany do osób niepełnosprawnych; alejki na cmentarzu posiadają utwardzoną nawierzchnię z płytek pozbruk lub nakładki asfaltowej; na cmentarz prowadzą dwie bramy wejściowe/wjazdowe, w tym jedna od strony ul. Staromorzyślowskiej, druga od ul. Działkowej; przy obu wejściach posadowione są parkingi posiadające nawierzchnię utwardzoną z płytek pozbruk i nakładki asfaltowej; przy wejściu głównym od strony ul. Staromorzyślowskiej posadowiona jest żółta tablica (o wymiarach 3 m wysoka i 1,5 m szeroka) z treścią Regulaminu porządkowego cmentarza. Na budynku administracji cmentarza od ul. Staromorzyślowskiej widnieje napis „Cmentarz Komunalny. Całodobowe usługi pogrzebowe” i podano numer telefonu.

- nie stwierdzono na miejscach grzebalnych, drogach lub ciągach pieszych leżących połamanych elementów drzewostanu lub ich uszkodzeń przez korzenie drzew,

- na terenie cmentarza ustawione były kontenery na odpady oraz pojemniki na śmieci selektywne – plastik i szkło; na terenie cmentarza znajduje się 14 punktów poboru wody do użytku publicznego; cmentarz wyposażony jest w sieć wodociagową,

- na cmentarzu znajduje się ossarium, służące do składowania szczątków ludzkich pozyskanych z likwidacji grobów nieopłaconych, porzuconych i zaniebanych; dotychczas złożono w ossarium szczątki 234 osób; w dwóch boksach, posiadających po dwie komory każdy, pozostało jeszcze miejsca na złożenie około 600 szczątków,

- od strony północnej i północno-zachodniej, teren cmentarza nie jest jeszcze zagospodarowany pod groby; szacunkowo wolnych miejsc na pochówek jest około 900,

- na terenie cmentarza umieszczone były cztery kamery w następujących miejscach: przy bramie północnej od strony ul. Działkowej, przy budynku administracji cmentarza od strony ul. Staromorzyślowskiej, na domu przedpogrzebowym i przy wejściu głównym na cmentarz.

(dowód: akta kontroli, str. 176-178)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prowadzenie przez Spółkę działalności komercyjnej polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych (takich jak: obsługa ceremonii pogrzebowych, sprzedaż trumien i utensyliów pogrzebowych), która wykracza poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej ustalonych w przepisach art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, narusza ograniczenia wynikające z przepisów art. 9 ust. 2 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz z przepisów art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 12, 68-70, 74-76, 141)

Prezes Zarządu w wyjaśnieniach w powyższej sprawie podał, że usługi te wykonywane są od 1952 r., prawie od początku działalności przedsiębiorstwa. Ewentualne zakończenie tej działalności skutkowałoby zwolnieniem około 10% pracowników. Ponadto prowadzenie tych usług powoduje obniżenie kosztów administrowania cmentarzem i umożliwia kształtowanie cen usług cmentarnych na niższym poziomie.

(dowód: akta kontroli, str. 140)

W ocenie NIK, nie może to jednak stanowić uzasadnienia dla prowadzenia przez spółkę działającą z udziałem gminy, działalności w zakresie niezgodnym z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej, do której stosowania zobowiązane są tego rodzaju podmioty.

2. Wpisy w księdze osób pochowanych na cmentarzu nie zawierały wszystkich danych wymaganych przepisami rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji grobów (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r.) w ten sposób, że:

- dla 30 wpisów nie zostało podane nazwisko rodowe osoby zmarłej (§ 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia),
- dla 10 wpisów nie zostało podane miejsce urodzenia osoby zmarłej (§ 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia),
- dla żadnego z 60 wpisów nie podana została informacja czy zgon nastąpił w wyniku choroby zakaźnej (§ 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia),
- dla dwóch wpisów nie została podana data pochowania (§ 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia), a dla jednego wpisu nie zostało podane miejsce pochowania (§ 3 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia),
- dla 27 wpisów nie zostały podane dane o ostatnim miejscu zamieszkania osoby zmarłej (§ 3 ust. 1 pkt 13 rozporządzenia),
- dla trzech wpisów nie została podana informacja o numerze i dacie rejestracji zgonu w księgach stanu cywilnego oraz o nazwie i siedzibie urzędu, który zgon zarejestrował lub numerze, dacie i wystawcy innego dokumentu, z którego pochodzą dane dotyczące osoby pochowanej, a dla jednego wpisu podany został tylko numer (§ 3 ust. 1 pkt 14 rozporządzenia),
- dla jednego wpisu nie została podana informacja o osobach, które zleciły pochowanie zwłok lub szczątków (§ 3 ust. 2 rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli, str. 128-133)

Referent ds. pogrzebowych w Zakładzie Pogrzebowym, brak informacji o miejscu urodzenia wyjaśniła dostarczeniem karty zgonu sporządzonej na starym wzorze, na którym brak było takich informacji; a brak informacji o miejscu zamieszkania wyjaśniła nieumieszczeniem tej informacji w karcie zgonu przez Urząd Stanu Cywilnego. W sprawie niepodania informacji, czy zgon nastąpił w wyniku choroby zakaźnej wyjaśniła, że żaden ze zgonów nie nastąpił w wyniku choroby zakaźnej i w związku z tym uzupełniła wpisy o zapis „inna przyczyna”. Ponadto, niewypełnienie pozostałych danych wyjaśniła omyłką lub niedopatrzaniem stwierdzając, że brakujące wpisy zostały uzupełnione.

(dowód: akta kontroli, str. 137)

3. Postanowienia § 5 umowy z 18 listopada 2004 r., powierzającej Spółce wykonywanie czynności zarządu i administrowania cmentarzem komunalnym upoważniały Spółkę do pobierania przychodów osiąganych przez nią z opłat określonych w regulaminie cmentarza oraz innych korzyści uzyskiwanych z jej realizacji. Jednocześnie, stawki opłat za usługi świadczone na terenie cmentarza komunalnego, w oparciu o zapisy § 4 Regulaminu cmentarza komunalnego, ustalał Zarząd Spółki.

NIK wskazuje na to, że stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, źródłami dochodów własnych gmin są wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów oraz dochody z majątku gminy.

Powyższe postanowienia umowy są niezgodne ze wskazanymi przepisami. Ustalone na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej opłaty za usługi komunalne oraz opłaty za udostępnianie mienia i urządzeń cmentarnych, w tym gruntu pod budynki handlowe i terenu parkingu powinny być bowiem, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przekazywane na właściwy rachunek gminy, jako jej dochody własne.

(akta kontroli str.: 55-56, 57, 141)

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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

- 1) podjęcie działań zmierzających do zaprzestania prowadzenia przez Spółkę działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, z naruszeniem przepisów ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o samorządzie gminnym,
- 2) dokonywanie wpisów do księgi osób pochowanych na cmentarzu zawierających wszystkie informacje wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji grobów,
- 3) podjęcie działań mających na celu dostosowanie treści umowy o zarządzanie i administrowanie cmentarzem do wymogów wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

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

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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 10 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Joanna Józwiak
Główny specjalista kontroli państwowej

z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor