



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.005.07.2016

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 98649 z 16 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 15)
Jednostka kontrolowana	Biuro Majątku Komunalnego w Luboniu Zakład Budżetowy Miasta Luboń pl. Edmunda Bojanowskiego 2, 62-030 Luboń (Biuro lub Zakład)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Springer pełniący obowiązki Dyrektora Biura Majątku Komunalnego w Luboniu (Dyrektor) (dowód: akta kontroli str. 16)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Obiekt cmentarza komunalnego w Luboniu spełniał wymogi wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków².

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości dotyczące zarządzania cmentarzem:

- stosowanie na cmentarzu regulaminu tego obiektu, który nie został wprowadzony w trybie określonym przepisami art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³,
- pobieranie przez Biuro opłaty za usługę cmentarną korzystania z chłodni, która nie została ustalona zgodnie z dyspozycją art. 4 ww. ustawy,
- niezgodne z obowiązującymi przepisami prowadzenie ksiąg cmentarnych,
- niepodejmowanie przez Biuro działań zmierzających do uzyskania potwierdzenia prawidłowości realizacji zadań przez administratora cmentarza, zarówno w zakresie prowadzenia ksiąg cmentarnych, zagospodarowania cmentarza jak i pobierania i rozliczania opłat cmentarnych,
- stosowanie nieodpowiadającej regulacjom określonym w Statucie Biura oraz w „Porozumieniu finansowym w sprawie szczegółowych zasad rozliczania zadań realizowanych przez Biuro Majątku Komunalnego Zakład Budżetowy Miasta Luboń” z 9 kwietnia 2010 r.” (dalej: Porozumienie) praktyki w zakresie rozliczeń Biura z Urzędem Miasta dotyczących opłat za miejsca grzebalne.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. Nr 48, poz. 284.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykonywanie zadań dotyczących zarządzania cmentarzem w zakresie powierzonym przez Miasto Luboń.

1. Na terenie Miasta, 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.⁴.

Na terenie cmentarza znajdował się dom przedpogrzebowy oraz chłodnia. Teren cmentarza był ogrodzony płotem wykonanym z trwałego materiału, o wysokości powyżej 1,5 m i uporządkowany. Zarówno ciągi piesze, dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych jak i miejsca postojowe posiadały nawierzchnię utwardzoną.

(dowód: akta kontroli str. 79-83)

Prowadzenie i administrowanie cmentarzem komunalnym zostało przekazane przez Miasto Luboń Zakładowi na podstawie statutu nadanego 23 czerwca 2005 r. przez Radę Miasta Luboń⁵

(dowód: akta kontroli str. 120-121)

Prowadzenie i administrowanie cmentarzem, według wyjaśnień Dyrektora obejmowało następujące czynności:

- a) zawarcie stosownej umowy o usługi cmentarne,
- b) bieżącą komunikację z administratorem w sytuacji gdy wymagana jest dodatkowa praca, reakcja na bieżący problem czy potrzeba jakichś danych,
- c) obieg pieniądza w relacji administrator - Biuro – Miasto i stosowne operacje księgowe,
- d) prowadzenie i finansowanie niezbędnych remontów,
- e) uzgadnianie ze stosownymi jednostkami Miasta Luboń czynności związanych z cmentarzem, np. nasadzeń,
- e) zabezpieczanie na dzień 1 listopada toalety przenośnej i stosownego odbioru zwiększonej ilości odpadów,
- f) rozliczenia mediów związanych z prowadzeniem cmentarza,
- g) przekazywanie danych wymaganych przez władze Miasta (Burmistrz, komisje rady miasta),
- g) ubezpieczanie kaplicy/domu pogrzebowego,
- h) odpowiadanie na pytania mieszkańców dotyczące cmentarza komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 108-112)

Zasady finansowania i rozliczania zadań realizowanych przez Biuro, określone były w „Porozumieniu, podpisanym przez burmistrza oraz dyrektora Zakładu. W § 10 Porozumienia ustalono, że Biuro administruje cmentarzem komunalnym w Luboniu i przychody uzyskiwane z tego tytułu stanowią jego przychód.

(dowód: akta kontroli str. 123-126)

Rada Miasta Luboń, w grudniu 2004 r., ustaliła⁶ opłaty: za miejsca grzebalne (ziemne i urnowe), za korzystanie z urządzeń cmentarnych⁷, za zgodę, nadzór nad

⁴ Nr XXIX/148/2004.

⁵ Nr XXXVII/180/2005.

⁶ Uchwałą nr XXIX/149/2004 z 9 grudnia 2004 r.

budową i odbiór pomnika lub grobowca. Stawki dla osób spoza terenów gminy Luboń zostały ustalone w wysokości 400% stawek podstawowych. Pobierane z powyższych tytułów opłaty, za wyjątkiem opłat związanych z budową pomnika lub grobowca, zostały przekazane przez Biuro na rachunek dochodów budżetowych Miasta Luboń. I tak, wpływy za 2014 r. w wysokości 16 890,62 zł zostały odprowadzone 30 grudnia 2014 r., a za 2015 r. w wysokości 19 036,62 zł – 10 lutego 2016 r.

Wpływy uzyskane przez Biuro w latach 2014-2015 z tytułu opłat za udostępnienie chłodni w wysokości 6 750 zł i 1 580 zł oraz z opłat związanych z ustawieniem pomnika w wysokości 1 300 zł i 5 300 zł nie zostały przekazane na rachunek dochodów budżetowych Miasta Luboń.

(dowód: akta kontroli str. 13, 25-36, 108-112, 118-119, 172-173, 183)

Wpływy Biura uzyskane z prowadzenia cmentarza komunalnego, w tym z tytułu opłat za udostępnienie mienia i urządzeń cmentarnych oraz usług świadczonych na cmentarzu (opłaty związane z ustawieniem pomnika) ewidencjonowane były w latach 2014-2015 na koncie 700-70004-083.

(dowód: akta kontroli str. 13, 25-36)

Dyrektora Biura podał, że nie istnieją udokumentowane zasady rozliczania się Biura z Miastem z tytułu pobieranych opłat. Na przełomie roku Biuro dokonuje przelewu na rachunek bankowy Miasta. Przekazanie środków za 2015 r. na początku 2016 r. wynikało z pomyłki pracownika odpowiedzialnego za tę kwestię.

(dowód: akta kontroli str. 94-96, 108-112)

W badanym okresie Biuro ponosiło wydatki bieżące związane z prowadzeniem cmentarza komunalnego, obejmujące opłaty za media, wywóz odpadów oraz monitoring i remont dachu kaplicy. W 2014 r. wydatki wyniosły ogółem 15 471,42 zł, w tym na remont dachu kaplicy 5 263,92 zł, a w 2015 r. 10 109,41 zł.

(dowód: akta kontroli str. 14)

W 2014 r., Biuro, na działalności – administrowanie i zarządzanie cmentarzem komunalnym osiągnęło ujemny wynik finansowy w wysokości 7 421,42 zł, a w 2015 r. wynik ten był dodatni i wynosił 16 807,21 zł.

(dowód: akta kontroli str. 122)

Rada Miasta Luboń w dniach 17 listopada 2004 r.⁸ i 9 grudnia 2004 r.⁹ podjęła uchwały w sprawie określenia wysokości opłat za miejsca grzebalne na Cmentarzu Komunalnym w Luboniu. W biuletynie informacji publicznej Urzędu, pod treścią tych uchwał zamieszczony został regulamin cmentarza, jego treść nie wskazywała jednak na sposób wprowadzenia go do stosowania¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 135-138, 169-171)

2. Dyrektor Biura zawarł 7 czerwca 2013 r. z prywatnym przedsiębiorcą (dalej: administrator cmentarza) umowę „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”, na czas nieokreślony.

⁷ Jednorazowa opłata za miejsce grzebalne na 20 lat (80 zł)

⁸ Nr XXVIII/134/2004.

⁹ Nr XXIX/149/2004

¹⁰ Ustalenia kontroli wskazują, że regulamin nie został wprowadzony w trybie określonym art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Zakres zadań administratora cmentarza ustalony w umowie obejmował:

- wykonywanie prac ziemnych związanych z chowaniem zmarłych, zgodnie z przepisami ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹¹ oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z 20 października 1972 r. w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowaniu zmarłych¹²,
- prowadzenie ksiąg cmentarnych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów¹³;
- 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 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. 19-21)

2.1 Przy wyborze podmiotu administrującego cmentarzem nie były stosowane przepisy ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴. W umowie z administratorem nie zostało ustalone wynagrodzenie i Biuro, w latach 2014-2015, nie poniosło z tytułu jej realizacji żadnych wydatków.

Dyrektor Biura w wyjaśnieniach w sprawie zastosowanego trybu wyboru wykonawcy usługi podał, że trudno odnieść się do pojęcia „tryb wyboru”, które ściśle wiąże się z umowami odpłatnymi podlegającymi reżimowi ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 10). Umowa z kontrahentem jest umową nieodpłatną (nie podlega rygorom ustawy Prawo zamówień publicznych) i została zawarta po podjęciu przez niego decyzji w tym przedmiocie. Stąd nie można mówić o „trybie” tak jak używa się tego pojęcia w sensie prawnym w jednostkach sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 108-112)

Biuro nie informowało podmiotów realizujących na rynku usługi z zakresu cmentarnictwa o możliwości realizacji zadań administratora cmentarza na rzecz Miasta Luboń.

Dyrektor Biura wskazał, że nie było takiej publicznej informacji z uwagi na brak prawnego obowiązku w tym zakresie co do świadczonych za darmo usług, fakt, że świadczenie usług za darmo jako sytuacja atypowa jest szczególnie korzystny i prawdopodobieństwo, że ktoś chciałby wykonywać takie usługi zostało zgodnie z doświadczeniem życiowym określono jako bardzo niskie.

(dowód: akta kontroli str. 108-112)

¹¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 ze zm.

¹² Uchylonym 2 stycznia 2008 r.

¹³ Dz.U. Nr 90, poz. 1013 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

2.2 W okresie objętym kontrolą opłaty cmentarne wskazane w uchwale Rady Miasta z 9 grudnia 2004 r. oraz opłaty za chłodnię pobierane były przez administratora cmentarza i przekazywane na konto Biura. Analiza rozliczeń tych opłat¹⁵ wykazała, że administrator przekazywał je w różnych terminach, przy czym z 69 wpłat¹⁶ 29 dokonanych było po upływie 14 dni, w tym w kilkunastu przypadkach powyżej 40 dni (maksymalnie 145 dni).

(dowód: akta kontroli str. 25-42, 127, 174-176, 182)

Dyrektor podał, że proces rozliczania się przedsiębiorcy następuje poprzez dokonanie wpłaty pobranych opłat cmentarnych na wskazany przez Biuro rachunek bankowy. Podmiot administrujący cmentarzem, zapewniał, że przekazuje wpłaty w terminie 10 dni roboczych od dnia wykonania usługi. Następnie, na podstawie przedłożonych dowodów zapłaty i wyciągu bankowego zostaje wystawiona faktura VAT na poszczególnych kontrahentów zgodnie z przedłożonymi dowodami. Po zarachowaniu, sprawdzeniu poprawności i zgodności wystawionych faktur z wpłatami następuje przekazanie środków do budżetu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 11)

Biuro, po otrzymaniu od administratora cmentarza potwierdzenia przekazania na rachunek Zakładu pobranych opłat, wystawiało faktury z tytułu opłat związanych z pochówkiem, które za pośrednictwem przedsiębiorcy przekazywane były klientom.

(dowód: akta kontroli str. 13, 18, 139-140, 169-171)

Administrator cmentarza pobierał opłaty z tytułu udostępnienia miejsca grzebalnego łącznie z opłatą za korzystanie z urządzeń cmentarnych, za budowę pomnika i za korzystanie z chłodni (30 zł na dobę). Opłata za korzystanie z chłodni nie została ustalona w uchwale Rady Miasta Luboń z 9 grudnia 2004 r.

Opłata za korzystanie z chłodni (30 zł za dobę), jak wyjaśnił administrator cmentarza, pobierana była zgodnie z nakazem wydanym przez Biuro, które na początku funkcjonowania cmentarza wprowadziło ją w sposób nieformalny.

(dowód: akta kontroli str. 25-42, 166, 174-176, 180-182)

W pozostałym zakresie, zafakturowane przez Biuro, stawki opłat z tytułu udostępnienia miejsca grzebalnego i opłaty za korzystanie z urządzeń cmentarnych, były zgodne ze stawkami ustalonymi w cenniku opłat wprowadzonym uchwałą Rady Miasta Luboń z 9 grudnia 2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 169-171)

Biuro nie weryfikowało prawidłowości rozliczeń administratora cmentarza w zakresie kompletności wpłaconych na jego rachunek opłat za usługi cmentarne oraz rozliczenia ich w terminie niezwłocznym.

(dowód: akta kontroli str. 11, 177-179)

Odnosząc się do zakresu działań nadzorczych w stosunku do administratora cmentarza, Dyrektor Biura podał, że działania nadzorcze były podejmowane w razie konieczności, np. zwracał uwagę na obecność dzikich zwierząt, konieczność naprawy płotu, konsultowane były też kwestie związane z kradzieżami na cmentarzu, rozmawiano o konieczności dopuszczania innych przedsiębiorców do usług cmentarnych oraz uwagach wnoszonych przez radnych do zarządu cmentarzem.

(dowód: akta kontroli str. 108-112)

¹⁵ Dokonywanych w I i IV kwartale 2014 r. oraz w I kwartale 2015 r.

¹⁶ Z 81 wpłat poddanych analizie dla 16 Biuro nie ustaliło daty pobrania opłat przez przedsiębiorcę

Biuro nie dysponowało informacjami o kontrolach zewnętrznych przeprowadzanych w firmie administrującej cmentarzem do czasu kontroli NIK. Kontrole cmentarza komunalnego przeprowadzane w badanym okresie przez organy państwowej inspekcji sanitarnej nie stwierdziły nieprawidłowości dotyczących jego stanu sanitarnego.

(dowód: akta kontroli str. 10, 98-107)

Według wyjaśnień administratora cmentarza, ani władze Miasta Luboń, ani przedstawiciele Biura, odkąd administruje cmentarzem komunalnym w Luboniu, czyli od 2005 r., nie zwracali się do niego o informacje o wynikach kontroli zewnętrznych prowadzonych w firmie, o informacje o pobieranych opłatach cmentarnych, w tym o terminach ich pobrania i sposobie ewidencjonowania ich wpływu, a także o sposobie prowadzenia ksiąg cmentarnych.

(dowód: akta kontroli str. 169-171)

Zarządzanie cmentarzami komunalnymi nie było w badanym okresie przedmiotem skarg zgłaszanych do Biura.

(dowód: akta kontroli str. 122)

Po przeprowadzeniu w dniach 25 września – 15 grudnia 2015 r. przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Luboń kontroli gospodarki finansowej Biura, obejmującej 2014 r. zostały przez nią sformułowane 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 określenia warunków oraz kadencyjności.”

(dowód: akta kontroli str. 22-24)

Dyrektor Biura, odnosząc się do zaleceń sformułowanych przez Komisję Rewizyjną, podał, że nie ma potrzeby podejmowania współpracy opartej o rozliczenia finansowe w sytuacji darmowego świadczenia usług przez administratora, zasada pisemności umów jest dochowana, tak jak określenie warunków jej realizacji. Co do kadencyjności, w chwili obecnej nie dostrzega się dodatkowych korzyści z tego płynących. Jeżeli rynek (inny przedsiębiorca) wskazałby i zaoferował poza istniejącymi korzyściami (darmowe świadczenia określone w umowie) dalsze, odmienne świadczenia dla Miasta Luboń, zostałyby to rozważone. Do chwili obecnej, żaden inny przedsiębiorca nie wystąpił z taką propozycją.

(dowód: akta kontroli str. 12)

3. Dokumentacja cmentarna, o której mowa w rozporządzeniu z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów prowadzona przez administratora cmentarza obejmowała:

- 1) Księgę osób pochowanych na cmentarzu komunalnym w Mieście Luboń¹⁷, założoną 14 lipca 2005 r.,
- 2) Księgę grobów na cmentarzu komunalnym w Mieście Luboń¹⁸, składającą się z sześciu zeszytów założonych w latach 14 lipca 2005 r. – 15 stycznia 2014 r.,
- 3) Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu komunalnym w Mieście Luboń¹⁹, założony 14 lipca 2005 r.

Księgi te prowadzone były w formie luźnych, nieponumerowanych kart A4, zadrukowanych jednostronnie, wpiętych w plastikowe, miękkie obwoluty

¹⁷ Księga w rozumieniu § 1 ust. 1 rozporządzenia z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów.

¹⁸ Księga w rozumieniu § 1 ust. 2 rozporządzenia z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów.

¹⁹ Księga w rozumieniu § 1 ust. 3 rozporządzenia z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów.

z metalowymi wężami do wpinania pojedynczych kart. Karty nie były zabezpieczone przed wyjęciem, ich narożniki i brzegi były pozagniatane z miejscowymi uszkodzeniami, a grzbiety obwolut z uszkodzeniami mechanicznymi.

Zapisy w księgach cmentarnych dokonywane były przez pracowników podmiotu administrującego cmentarzem, którzy dokonanie wpisu potwierdzali podpisem tylko w Księdze osób pochowanych²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 84-93, 113-115, 127-134)

Badaniu poddano sposób ewidencjonowania danych o zmarłych w latach 2014-2014, na przykładzie 61 wpisów.

(dowód: akta kontroli str. 127-134)

Zmiany w księgach cmentarnych dokonywane były poprzez zamalowanie pierwotnego tekstu korektorem i nadpisanie nowej treści. Żadna z dokonanych zmian nie była opatrzona datą i podpisem osoby jej dokonującej.

(dowód: akta kontroli str. 84-91, 127-134)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Na cmentarzu stosowany był regulamin tego obiektu, który nie został wprowadzony w trybie określonym przepisami art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Rada Miasta Luboń 17 listopada 2004 r.²¹ i 9 grudnia 2004 r.²² podjęła uchwały w sprawie określenia wysokości opłat za miejsca grzebalne na Cmentarzu Komunalnym w Luboniu. W biuletynie informacji publicznej Urzędu, pod treścią tych uchwał zamieszczony został co prawda regulamin cmentarza, jego treść nie wskazywała jednak na sposób wprowadzenia go do stosowania.

(dowód: akta kontroli str. 96, 135-138, 169-171)

Przedsiębiorca administrujący cmentarzem podał w wyjaśnieniach, że zasady funkcjonowania cmentarza są określone regulaminem, uzgodnionym z poprzednim Burmistrzem Miasta Luboń, którego treść zamieszczona jest przy bramie cmentarnej. Przy tworzeniu cmentarza, kwestie na przykład dotyczące regulaminu czy jego prowadzenia uzgadniane były ustnie. Firma nie miała doświadczenia w administrowaniu cmentarzem komunalnym, teraz też takiego cmentarza poza Luboniem nie prowadzi.

(dowód: akta kontroli str. 169-171)

2. Biuro pobierało opłatę za korzystanie z chłodni, której wysokość nie została ustalona przez upoważniony organ w trybie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 25-42, 94-96, 135-137)

Dyrektor, w wyjaśnieniach potwierdził, że brak jest dokumentu – cennika usług cmentarnych, w którym wskazywano by opłatę za korzystanie z chłodni oraz, że opłata ta została wprowadzona przez byłego dyrektora Biura w oparciu o przeprowadzone przez niego kalkulacje. Uchwała Rady Miasta Luboń wiązała opłatę za korzystanie z urządzeń cmentarnych z określonym miejscem grzebalnym, a zdarzało się, że rodzina korzystała z chłodni, zaś pochówek miał miejsce na innym cmentarzu. Zgodnie z ustną opinią radcy prawnego opłata za chłodnię nie wchodzi w zakres regulacji art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej.

²⁰ W jednym przypadku wpisu nie potwierdzono podpisem, podpisy złożone w Księdze osób pochowanych miały formę nieczytelnej parafy, niepozwalającej na wskazanie imienia i nazwiska osoby dokonującej wpisu.

²¹ Nr XXVIII/134/2004.

²² Nr XXIX/149/2004

(dowód: akta kontroli str. 94-96, 167-168, 179)

Księgowa Biura, wskazała, że płatność za korzystanie z chłodni nie była przez nią weryfikowana. Przyjęła, że stosowana stawka 30 zł za dobę, która funkcjonowała w momencie jej zatrudnienia od lipca 2008 r. jest prawidłowa.

(dowód: akta kontroli str. 13, 18, 139-140)

Nie kwestionując zasadności pobierania opłaty za chłodnię, NIK, wskazuje, że w świetle art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej organem uprawnionym do jej wprowadzenia jest Rada Miasta. Zgodnie z przywołaną normą, prawo ustalenia wysokości cen i opłat albo określenia sposobu 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 ich organom stanowiącym, chyba że te zdecydują o powierzeniu takiego uprawnienia organom wykonawczym. Rada Miasta Luboń określiła kwotowo wysokość opłat cmentarnych w uchwale z 9 grudnia 2004 r. Miały one charakter katalogu zamkniętego. Rada nie określiła przy tym odrębnych zasad ustalania cen i opłat za usługi komunalne i związane z korzystaniem z komunalnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

3. Biuro nie zapewniło prowadzenia ksiąg cmentarnych zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów (dalej: rozporządzenie). Wpisów do ksiąg cmentarnych dokonywali pracownicy administratora cmentarza, którzy nie posiadali upoważnień wymaganych dyspozycją § 14 ust. 1 rozporządzenia. W księgach cmentarnych nie odnotowano kompletnych danych w zakresie określonym w § 3 ust. 1 pkt 8, 9 i 12²³, 14²⁴ oraz pkt 2 rozporządzenia²⁵ i § 4 ust. 1²⁶ pkt 4²⁷, a sposób wpisywania dat i dokonywania poprawek w księgach był niezgodny z postanowieniami odpowiednio § 11²⁸ i § 9 pkt 4 rozporządzenia. Wpisy dokonywane w księgach cmentarnych, wbrew obowiązkowi określonymu w § 14 ust. 2 rozporządzenia, nie były każdorazowo potwierdzane podpisem osoby upoważnionej²⁹. Zamieszczenie podpisu jedynie w formie nieczytelnej parafy uniemożliwia z kolei ustalenie osoby odpowiedzialnej za wprowadzenie danych do dokumentacji cmentarnej.

(dowód: akta kontroli str. 84-93, 127-134)

Na konieczność bezterminowego przechowywania ksiąg, w warunkach zapewniających dokumentacji należyte zabezpieczenie przed uszkodzeniem, zniszczeniem, kradzieżą oraz w sposób uniemożliwiający przetwarzanie danych przez osoby nieupoważnione wskazują postanowienia § 16 rozporządzenia. Dyrektor Biura nie posiadał wiedzy o sposobie zabezpieczenia ksiąg przez podmiot administrujący cmentarzem. Ponadto, w ocenie NIK, forma prowadzenia dokumentacji cmentarnej³⁰ nie gwarantowała zachowania wpisów w stanie nienaruszonym.

²³ Po pięć przypadków.

²⁴ Dziewięć przypadków.

²⁵ Cztery przypadki.

²⁶ W jednym przypadku dane osoby zmarłej wpisanej do Księgi osób pochowanych oraz zaewidencjonowanej w alfabetycznym spisie osób pochowanych nie zostały wykazane w Księdze grobów.

²⁷ 22 przypadki.

²⁸ W księgach cmentarnych zapis daty dokonywany był wyłącznie cyframi, w większości w układzie dzień – miesiąc – rok. W jednym przypadku data pochowania odnotowana w Księdze osób pochowanych była niezgodna z datą pochowania zaewidencjonowaną w Księdze grobów.

²⁹ W Księdze grobów trzy zmiany zapisów, w Księdze osób pochowanych sześć zmian.

³⁰ Luźne karty, niezabezpieczone przed wyjęciem i zniszczeniem, wpięte w miękkie obwoluty

Dyrektor Biura wskazał, że Księgi cmentarne cmentarza komunalnego w Luboniu prowadzi przedsiębiorca na podstawie umowy z 7 czerwca 2013 r. zawartej z Biurem. Księgi cmentarne cmentarza komunalnego w Luboniu przechowywane są w siedzibie podmiotu administrującego cmentarzem. Podał, że nie przekazywał wskazówek i wytycznych w zakresie sposobu przechowywania ksiąg cmentarnych i nie wie czy takie wskazówki były przekazywane przed 2011 r. oraz, czy prowadzone są również w systemie informatycznym.

(dowód: akta kontroli str. 92-93)

Ze względu na to, że objęte kontrolą zadania należą do obowiązkowych zadań własnych gminy, powierzenie prowadzenia ksiąg cmentarnych podmiotowi trzeciemu nie zwalniało Biura, jako zarządcy cmentarza komunalnego, z obowiązku zapewnienia ich realizacji zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami. Tymczasem, Biuro nie podejmowało żadnych starań w kierunku ustalenia czy podmiot prowadzący księgi cmentarne należycie realizuje w tym zakresie postanowienia umowy i czy posiada odpowiednie narzędzia oraz wiedzę gwarantujące należyte prowadzenie ksiąg cmentarnych.

4. Biuro, nie nadzorując i nie kontrolując administratora cmentarza³¹ w zakresie prawidłowości realizacji powierzonych zadań, w tym prowadzenia ksiąg cmentarnych, pobierania i rozliczania opłat cmentarnych, nie uzyskiwało potwierdzenia rzetelnego wykonywania zleconej usługi.

(dowód: akta kontroli str. 108-112, 120-121)

Dyrektor Biura podał, że prowadzenie kontroli u zarządcy zakłada apriorycznie konieczność formalizowania czynności polegających na pozyskiwaniu danych od partnera prywatnego i, w ocenie Biura, brak ku temu normatywnej podstawy. Ponadto podał, że Biuro rozważy zmianę zawartej umowy pod kątem dalszego jej formalizowania w kontekście kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 177-179)

Zdaniem NIK, niewykazywanie przez Biuro inicjatywy w zakresie pozyskania danych mogących być podstawą stwierdzenia czy zadania z zakresu cmentarnictwa realizowane są prawidłowo, świadczy o braku nadzoru ze strony podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie i administrowanie cmentarzem komunalnym. Wskazywana przez kierownictwo Biura możliwość szybkiego dostępu do danych oraz niewielki obszar cmentarza nie stanowią podstawy do zaniechania takich działań. Przyczyniło się to niewątpliwie do nieprawidłowego prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz do zaistnienia, stwierdzonych w trakcie kontroli, przypadków długotrwałości przekazywania pobranych opłat związanych z pochówkiem.

5. Stosowana praktyka w zakresie prowadzenia rozliczeń Biura z Urzędem Miasta w zakresie opłat za miejsca grzebalne nie odpowiadała regulacjom określonym w Statucie Biura oraz w Porozumieniu z 2010 r. Zgodnie z treścią tych aktów, opłaty te miały bowiem stanowić przychody Biura, a nie dochody budżetowe miasta, które należało odprowadzić na jego rachunek.

Dyrektor Biura, wskazał, że te opłaty cmentarne miały zasadniczo charakter administracyjny i w związku z tym przyjęte było, że nie mieszczą się one w kwotach, które Biuro może zatrzymać dla siebie na podstawie Statutu i Porozumienia z 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 6, 126, 168)

³¹ Wobec nieposiadania przez Biuro danych o wynikach kontroli prowadzonych w podmiocie administrującym cmentarzem, nieprzeprowadzenia kontroli przez pracowników Biura oraz niezapewnienia przedstawicielom Miasta Luboń prawa do kontroli realizacji zadań na mocy umowy z 7 czerwca 2013 r., a także braku obowiązków sprawozdawczych ze strony administratora cmentarza

NIK wskazuje, że z zapisów Statutu Biura wynika, iż jego przychód stanowią dochody własne uzyskane z prowadzonej działalności, która obejmuje prowadzenie i administrowanie cmentarzem komunalnym. Takie wskazanie przedmiotu działalności oznacza, że opłaty za miejsca grzebalne stanowią 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 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.

Uwaga dotycząca badanej działalności

Zakład zlecił administratorowi cmentarza „prowadzenie usług pogrzebowych oraz pobieranie opłat za świadczenie tych usług”. Zgodnie ze stanem faktycznym, administrator ten, działając w imieniu Biura, świadczył usługi cmentarne. Pojęcia „usługi pogrzebowe” i „usługi cmentarne” nie są tożsame i zgodnie z akceptowaną interpretacją Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³² polegają, w pierwszym przypadku, na wykonywaniu czynności związanych z chowaniem zmarłych (przygotowanie zwłok, miejsca na cmentarzu/ spoczynku ciała, wykonywanie – kopanie i zasypywanie grobu, transport i pochówek z asystą pogrzebową, uformowanie grobu, ekshumacja zwłok i szczątków ludzkich, spopielenie oraz murowanie komór grobowych), a w drugim na wykonywaniu czynności porządkowych (pielęgnacja zieleni, konserwacja urządzeń cmentarnych), administracyjnych (nadzór architektoniczno - urbanistyczny, sanitarny czy porządkowy, prowadzenie ksiąg, udostępnianie infrastruktury cmentarza) oraz związanych z rozbudową infrastruktury cmentarzy. Tylko druga z ww. kategorii usług może być traktowana jako usługi o charakterze użyteczności publicznej. Usługi pogrzebowe mogą być bowiem realizowane przez potencjalnie nieograniczony krąg przedsiębiorców. Nie są one zatem niezaspokojonymi potrzebami członków wspólnoty samorządowej (por. art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej), i jako takie, nie powinny być objęte zakresem umowy służącej realizacji zadań samorządu.

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 Kontroli³³, wnosi o:

- 1) podjęcie działań mających na celu zapewnienie zgodności funkcjonowania cmentarza komunalnego na terenie Miasta Lubonia z przepisami art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, w szczególności w zakresie:
 - trybu ustalania regulaminu cmentarza,
 - trybu ustalania opłat cmentarnych za korzystanie z mienia komunalnego.

³² Poradnik „Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych. Obowiązki zarządcy cmentarza w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów”, Piotr Adamczewski, Warszawa, październik 2014 r.

³³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096

- 2) dokonywanie rozliczeń wpływów z tytułu opłat za miejsca grzebalne zgodnie z zasadami wynikającymi z uregulowań w Statucie Biura i w Porozumieniu z 2010 r.,
- 3) zwiększenie nadzoru nad prawidłowością realizacji umowy o administrowanie cmentarzem komunalnym i zapewnienie właściwego prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz terminowego rozliczania opłat cmentarnych przez administratora.

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
specjalista kontroli państwowej

z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor