



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.002.08.2016

P/16/087

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

[lsz@nik.gov.pl](mailto:lsz@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Karol Kośnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99638 z dnia 16.03.2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Choszcznie <sup>1</sup> ul. Wolności 24, 73-200 Choszczno.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Adamczyk, Burmistrz Choszczna <sup>2</sup> .  (dowód: akta kontroli str. 3-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie zarządzania cmentarzami komunalnymi w latach 2014-2015, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. W Regulaminie organizacyjnym Urzędu określono komórkę odpowiedzialną za nadzór nad prowadzeniem cmentarzy komunalnych. Rada Miasta ustaliła Regulamin porządkowy dla wszystkich 7 cmentarzy komunalnych, a także zasady pochówku zmarłych osób bezdomnych. Rozszerzenie cmentarza w Choszcznie zostało prawidłowo poprzedzone decyzją o pozwoleniu na budowę, na terenie, dla którego Rada wydała zgodę, poprzez uchwalenie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W badanym okresie zawarte zostały z administratorem cmentarzy komunalnych umowy, w których zabezpieczono interesy Gminy. Prawidłowo zorganizowany został system finansowania zadań dotyczących cmentarnictwa.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

1. Rozbieżności w dokumentacji (np. Zarządzenie Burmistrza Nr 1554/09 z dnia 4 grudnia 2009 r.<sup>4</sup>, deklaracje podatkowe podatku od nieruchomości, umowa dzierżawy), w danych dotyczących przebiegu granic i powierzchni cmentarza komunalnego w Choszcznie.
2. Niewywiązania się z obowiązku opłacenia podatku od nieruchomości w kwocie 16.336,00 zł za teren cmentarza komunalnego w Sławęcinie, za lata 2014 i 2015, co skorygowano dopiero w trakcie kontroli NIK.
3. Ustalenia wysokości opłat za usługi cmentarne na terenie komunalnych cmentarzy na terenie Gminy w zarządzeniu Burmistrza, bez uzyskania upoważnienia Rady, wymaganego art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Dalej: Urząd

<sup>2</sup> Dalej: Burmistrz

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> Zarządzenie Burmistrza Nr 1554/09 z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia cen za usługi cmentarne oraz wykaz cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Choszczno. Dalej: Zarządzenie Burmistrza nr 1554/09.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm. Dalej: ustawa o gospodarce komunalnej.

Ocena ogólna

4. Nierzetelnych zapisów w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Choszczno”<sup>6</sup>.

Burmistrz akceptował prowadzenie przez Spółkę, działalności komercyjnej, polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych<sup>7</sup>, które wykraczały poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej ustalonych w art. 1 i art. 2 ustawy o cmentarzach, tj. z naruszeniem ograniczeń wynikających z art. 9 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Ponadto w Urzędzie nie wypracowano procedur dotyczących informowania Urzędu o kontrolach przeprowadzanych w MPGK przez podmioty zewnętrzne. Kserokopie dokumentów dotyczących kontroli cmentarzy komunalnych MPGK przekazała do Urzędu dopiero w trakcie kontroli NIK.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza.

1.1.-1.2. W Regulaminie organizacyjnym Urzędu<sup>8</sup> określono, że do zakresu działania Wydziału ds. Komunalnych i Ochrony Środowiska<sup>9</sup> należy m.in. „nadzór nad prowadzeniem zadań powierzonych, dotyczących utrzymania cmentarzy komunalnych i wojennych” (§ 35 ust. 1 pkt 34).

(dowód: akta kontroli, str. 7-11)

Zadania dotyczące cmentarzy komunalnych ujęto w zakresach czynności 3 pracowników WKiOŚ:

- naczelnika i jego zastępcy: współdziałania „ze służbami komunalnymi i innymi instytucjami pracującymi na rzecz miasta i gminy Choszczno” m.in. w zakresie utrzymania cmentarzy komunalnych i wojennych,
- podinspektora ds. ochrony środowiska m.in.: sprawdzanie stanu utrzymania cmentarzy wiejskich<sup>10</sup>, informowanie o stanie utrzymania cmentarzy, nadzór nad prowadzeniem planu zagospodarowania terenu cmentarzy wiejskich przez zarządcę cmentarzy<sup>11</sup>, bieżąca kontrola utrzymania cmentarzy, stała współpraca z zarządzającym cmentarzem komunalnym w zakresie kontroli realizacji obowiązujących ustaw i rozporządzeń oraz nadzór nad remontami infrastruktury cmentarza takich jak bramy i ogrodzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 12-17)

1.3. W badanym okresie na terenie Gminy funkcjonowało 7 cmentarzy komunalnych:

- cmentarz w Choszcznie<sup>12</sup>, założony w 1958 r., powierzchnia 6,97 ha (w tym 0,032 ha to Kwatery Żołnierzy Polskich na 26 grobów), działki geodezyjne nr 323, 325/1 i 326/1<sup>13</sup> z obrębu geodezyjnego nr 3, oraz 6 cmentarzy wiejskich w:
  - Kołkach, założony w 1973 r., powierzchnia 0,46 ha, działka nr 117,
  - Piaseczniku, zał. w 1985 r., pow. 0,87 ha, dz. nr 272,
  - Sławęcinnie, zał. w 1985 r., pow. 1,01 ha, dz. nr 523,
  - Suliszewie, zał. w 1973 r., pow. 1,22 ha, dz. nr 837,

<sup>6</sup> Uchwała nr XXXVI/305/2006 Rady z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Choszczno. Dalej: Studium.

<sup>7</sup> Dotyczy to działalności takich jak pochówki zmarłych osób..

<sup>8</sup> Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 202/15 Burmistrza z dnia 5 maja 2015 r.

<sup>9</sup> Dalej: WKiOŚ.

<sup>10</sup> Ogrodzenia, alejki, wywóz śmieci, koszenie trawy, przycinka drzew i krzewów, tablice informacyjne, regulaminy i inne.

<sup>11</sup> Kwaterna, rząd, grób, miejsca dostawy wody, odbioru nieczystości, sporządzanie inwentaryzacji, zaplanowanie usytuowania alejek kwater, zieleni i grobów.

<sup>12</sup> Przy ul. Wolności.

<sup>13</sup> Dane według Zarządzenia Burmistrza nr 1554/09.

- Rzeku, zał. w 1973 r., pow. 0,56 ha, dz. nr 20,
- Zamęcinie, zał. w 1985 r., pow. 1,02 ha, dz. nr 110.

Prawo własności do działki nr 323 zostało przeniesione na rzecz Gminy umową zawartą w dniu 17.02.1998 r. z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa, do działek nr 325/1 i 326/1 decyzjami Wojewody Gorzowskiego z dnia 12.03.1991r.<sup>14</sup>, natomiast do działek nr 20, 110, 117, 272, 523 i 837 decyzjami z dnia 18.06.1991 r.<sup>15</sup>

(dowód: akta kontroli, str. 18-19, 64, 73-74)

Gmina uzyskała decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Choszcznie na użytkowanie z dnia 21.09.2006 r. rozbudowanej części cmentarza w Choszcznie na części działki nr 321<sup>16</sup> (pow. 3.433 m<sup>2</sup>), co było zgodne z wymogiem art. 55 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>17</sup>. Zatwierdzony projekt rozbudowy cmentarza w Choszcznie<sup>18</sup> został uzgodniony z rzeczoznawcą ds. sanitarnych i higienicznych. Rozszerzenie cmentarza nastąpiło na terenie, który w zatwierdzonym przez Radę mpzp, został na ten cel wyznaczony.

(dowód: akta kontroli, str. 84-88, 118-119)

W latach 2014 - 2015 cmentarze komunalne obsługiwały wyłącznie Gminę, nie wystąpiły przypadki korzystania z nich przez inne gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 20)

**1.4.** Gmina nie przeprowadzała osobnych analiz opłacalności przyjętego sposobu prowadzenia spraw dotyczących cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 78, 80, 220)

Na temat braku analiz Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że „Gmina nie posiada oddzielnego dokumentu pod nazwą analiza (...) Taką analizę prowadzi się na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Gminy (...), w których (...) ujęte są dochody z opłat z cmentarzy komunalnych (Rb-27S) oraz wydatków związanych z prowadzeniem cmentarzy (Rb-28S). Dyskusja (...) na ten temat jest prowadzona w trakcie analizy sprawozdania z wykonania budżetu (...) przez radnych (...), jak również poprzez porównywanie takich danych przez Burmistrza i merytorycznych pracowników (...), gdy ustala się coroczny zakres prac zleczanych (...) MPGK. (...)”

(dowód: akta kontroli, str. 220)

**1.5.** W okresie od 1.01.2014 r. dla terenów 6 wiejskich cmentarzy komunalnych (opisanych w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia), nie obowiązywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego<sup>19</sup>.

W badanym okresie obowiązywały ustalenia mpzp<sup>20</sup> dla terenu działek geodezyjnych nr 321 (pow. ok. 1,23 ha) i nr 323 (pow. ok. 0,22 ha) w Choszcznie. W ustaleniach mpzp teren działki 321 przeznaczono na rozszerzenie terenu cmentarza. Nowe kwatery przeznaczono na groby indywidualne i grobowce rodzinne, część terenu znajdująca się w strefie ochrony ujęcia wody (południowo-wschodni narożnik) można wykorzystać na kolumbarium, w części północnej wyznaczono teren urządzeń obsługi cmentarza (np. budynek kaplicy, parking samochodów osobowych, komunalny punkt sprzedaży elementów wystroju

<sup>14</sup> Odpowiednio decyzja nr G-II/2050/208342/91 i G-II/2050/208317/91.

<sup>15</sup> Odpowiednio decyzja nr G-II/2050/20440/91, G-II/2050/20537/91, G-II/2050/20597/91, G-II/2050/20465/91, G-II/2050/20567/91, G-II/2050/20523/91.

<sup>16</sup> Na podstawie decyzji Starosty Choszczeńskiego z dnia 31.08.2004 r. o pozwoleniu na rozbudowę cmentarza w Choszcznie na całej działce nr 321 wraz z budową sieci wodociągowej i deszczowej na działkach nr 311/1 i 325/1 obręb 3 w Choszcznie.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 290. Dalej: Prawo budowlane.

<sup>18</sup> Decyzja o pozwoleniu na rozbudowę z dnia 31.08.2004 r.

<sup>19</sup> Dalej: mpzp.

<sup>20</sup> Uchwała Nr XXXIX/404/2002 Rady z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Choszczna w obrębie 3, w zakresie działek nr 323, 321, 315, 319/1 i części działki nr 320.

nagrobków), wzdłuż północno-zachodniej granicy działki wyznaczono główną aleję wjazdową na cmentarz. Ustalenia mpzp dla działek 321 i 323 uzyskały opinię Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Choszcznie z dnia 14.08.2000 r. W mpzp określono, że do czasu wprowadzenia pochówków, teren działki 321 należy utrzymywać jako trawniki w układzie kwater rozplanowanych w realizacyjnym projekcie zagospodarowania. Teren działki nr 323 zarezerwowano na parking samochodów osobowych i zieleń izolacyjną.

(dowód: akta kontroli, str. 64-72, 76, 117)

**1.6.** Uchwałą z dnia 28.12.2006 r.<sup>21</sup> Rada Miejska w Choszcznie<sup>22</sup> wyraziła zgodę na utworzenie Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o.<sup>23</sup> (100% udziałów Gminy), której powierzono wykonywanie zadań własnych Gminy, w tym m.in.: utrzymanie i administrowanie gminnymi cmentarzami.

(dowód: akta kontroli, str. 50)

**1.7.** W badanym okresie Gmina zawarła z MPGK osobne umowy na każdy rok. W dniu 2.01.2014 r. na rok 2014 i 2.01.2015 r.<sup>24</sup> na 2015 r.

Zasady i terminy rozliczania się z Gminą opisano w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia. Zgodnie z obu umowami Spółka zobowiązywała się do utrzymania i administrowania wszystkimi 7 cmentarzami komunalnymi na terenie Gminy, w tym m.in.<sup>25</sup> do:

- pobierania opłat za usługi cmentarne i przekazywania ich Gminie<sup>26</sup>,
- udostępniania ewidencji opłat cmentarnych do kontroli przez przedstawicieli Gminy,
- utrzymania czystości i porządku,
- wyznaczania miejsc pochówku i przygotowanie terenu pod nowe kwatery,
- wykonywania umów przy użyciu własnych urządzeń i materiałów.

W umowach na 2014 r. i 2015 r. przewidziano kary umowne za nieterminowe i nienależyte wykonanie prac. Określono, że należności za usługi będą fakturowane przez Spółkę do 15 każdego miesiąca, na podstawie zatwierdzonych protokołów odbioru robót. Koszt zadań doraźnych będzie ustalany zgodnie z cennikiem usług MPGK i zostanie uiszczony przez Gminę na podstawie zatwierdzonych protokołów odbioru, w terminie 14 dni od ich wykonania.

(dowód: akta kontroli, str. 37, 40-45)

Płatnikiem składki z tytułu ubezpieczenia 6 komunalnych wiejskich cmentarzy była Gmina, która zawarła polisy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej związanej z prowadzeniem działalności i posiadania mienia na lata 2014-2015<sup>27</sup>. Umowy ubezpieczenia na cmentarz komunalny w Choszcznie zawarła MPGK, zgodnie z § 3 ust. 1 umowy dzierżawy terenu, który stanowił, że Spółka zobowiązuje się m.in. do „ponoszenia kosztów ubezpieczenia obowiązkowego.”

(dowód: akta kontroli, str. 94, 208-218)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>28</sup> źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z podatków od nieruchomości, natomiast w myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>29</sup> podatnikiem podatku

<sup>21</sup> Uchwała Nr IV/52/2006 Rady z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie spółki komunalnej pod firmą Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Choszcznie oraz w sprawie powierzenia tej spółce zadań z zakresu użyteczności publicznej.

<sup>22</sup> Dalej: Rada.

<sup>23</sup> Dalej: MPGK lub Spółka.

<sup>24</sup> Umowa nr 1/2015/KO.

<sup>25</sup> Załączniki nr 2 do umów.

<sup>26</sup> Na podstawie Zarządzenia Nr 1554/09.

<sup>27</sup> Polisy Towarzystwa Ubezpieczeń i Reasekuracji Warta S.A nr 908200853623 z 27.12.2013 r. i nr 908200854010 z 29.12.2014 r.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 198.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.

od nieruchomości jest ich właściciel, tj. w przypadku terenów komunalnych cmentarzy w latach 2014-2015 była nim Gmina.

W latach 2014 r. i 2015 r. Gmina nie uregulowała podatku od nieruchomości za teren cmentarza komunalnego w Sławęcinie.

(dowód: akta kontroli, str. 99-104, 106-108, 110-114, 125-127)

**1.8.** Regulamin porządkowy dla wszystkich 7 cmentarzy komunalnych<sup>30</sup> (opisanych w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia) został przyjęty uchwałą Rady z dnia 27 listopada 2008 r.<sup>31</sup>, zmienioną uchwałą Rady z dnia 4 marca 2010 r.<sup>32</sup> Ustanowienie przez Radę zasad i trybu korzystania z komunalnych cmentarzy było zgodne z art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli, str. 21-35)

W Regulaminie cmentarzy jako zarządcę wskazano Burmistrza, a jako administratora - MPGK<sup>33</sup>. Określono także przepisy dotyczące m.in.: gospodarowania miejscami grzebalnymi, zasad wjazdu i poruszania się pojazdami mechanicznymi na terenie cmentarzy oraz informacje o świadczeniu usług pogrzebowych i cmentarnych.

(dowód: akta kontroli, str. 21-35)

**1.9.** W uchwale Rady z dnia<sup>34</sup> 23.06.2009 r. określono, zostały zasady pochówku zmarłych osób zamieszkałych lub przebywających na terenie Gminy, gdy nie ma osób zobowiązanych do pokrycia kosztów pogrzebu lub na wniosek osób zobowiązanych do pokrycia kosztów pogrzebu, gdy spełniają kryteria dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej<sup>35</sup>. Uchwała ta dotyczy także sprawiania przez Gminę pogrzebu zmarłym osobom bezdomnym.

(dowód: akta kontroli, str. 221-223)

W latach 2014-2015 Gmina sprawiła 6 pogrzebów, po 3 w każdym roku. Pogrzeby te sprawiono osobom bezdomnym. Wydatki z tego tytułu wyniosły w sumie 16.984,92 zł, z tego 6.628,80 zł w 2014 r. i 10.356,12 zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 51)

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

Ustalone  
nieprawidłowości

1. W części opisowej<sup>36</sup> obowiązującego Studium zamieszczono sprzeczne zapisy dotyczące ewentualnych zmian wielkości terenu cmentarza komunalnego w Choszczynie, i tak w:

- pkt 8.2.8. „Cmentarnictwo”: „Teren cmentarza wystarczy na grzebanie zmarłych jeszcze przez kilka lat.”
- pkt 10 „Kierunki rozwoju cmentarnictwa”: „istnieje pilna konieczność stworzenia nowych miejsc grzebalnych tradycyjnych oraz kwater na pochówek w urnach. W studium przewiduje się nowe tereny dla lokalizacji cmentarza w miejscowości Stawin.”

(dowód: akta kontroli, str. 58-59, 62-63)

Burmistrz wyjaśnił, że „(...) Z uwagi na konieczność sporządzenia zmiany Studium, potwierdzonej również opracowaną oceną (...), z której wynikało, że Studium

<sup>30</sup> Dalej: Regulamin cmentarzy.

<sup>31</sup> Uchwała nr XXIII/309/2008 Rady z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie regulaminu porządkowego Cmentarza Komunalnego w Choszczynie oraz Cmentarzy Komunalnych wiejskich.

<sup>32</sup> Uchwała nr XXXV/436/2010 Rady z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie zmiany regulaminu porządkowego Cmentarza Komunalnego w Choszczynie oraz Cmentarzy Komunalnych Wiejskich.

<sup>33</sup> § 1 pkt 2 i 3 Załączników 1 i 2.

<sup>34</sup> Uchwała nr XXX/367/2009 Rady z dnia 23 czerwca 2009 r. w sprawie sprawiania pogrzebu przez Gminę Choszczyno oraz ustalania zasad zwrotu wydatków na pokrycie kosztów pogrzebu.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

<sup>36</sup> Załącznik nr 3.

jest nieaktualne w całości, w dniu 21 września 2015 r. Rada podjęła Uchwałę<sup>37</sup>, zmienioną Uchwałą nr XI/89/2015 z dnia 18 listopada 2015 roku, w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium (...).”

(dowód: akta kontroli, str. 120-122)

W dniu 14.03.2016 r. Gmina zawarła z firmą „Parus Projekt B. S.” z Jaraczewa, umowę na wykonanie do dnia 12.07.2016 r. projektu pierwszego etapu zmiany Studium.

(dowód: akta kontroli, str. 89-92)

2. Rozbieżność w dokumentacji dotyczących danych o przebiegu granic i powierzchni cmentarza komunalnego w Choszczynie.

W § 2 Zarządzenia Burmistrza nr 1554/09 określono, że cmentarz komunalny w Choszczynie składa się z 3 działek geodezyjnych nr 323, 325/1 i 326/1 o łącznej powierzchni 5,96 ha<sup>38</sup>, natomiast nie uwzględniono części działki nr 321 (pow. ok. 0,34 ha), na którą Gmina uzyskała decyzję z dnia 21.09.2006 r. o pozwoleniu na użytkowanie. W zarządzeniu określono łączną powierzchnię cmentarza jako 6,973 ha.

W § 1 aneksu z dnia 18.02.2013 r. do umowy dzierżawy zawartej 25.08.2008 r. z MPGK<sup>39</sup>, określono, że cmentarz składa się z 2 działek nr 325/1 i 326/1 o sumarycznej powierzchni 5,6444 ha. Działki nr 321<sup>40</sup> i 323 ujęto w aneksie, jednak bez zaliczenia ich do cmentarza.

W zestawieniu powierzchni gruntów przygotowanym celem obliczenia wysokości podatku od nieruchomości, określono, że cmentarz składa się z 4 działek o łącznej powierzchni 7,0960 ha<sup>41</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 73, 83, 87-88, 93-98, 115-116)

Burmistrz wyjaśnił, że rozbieżności w danych o wielkości powierzchni cmentarza mogą wynikać z omyłkowego nieuwzględnienia części działek, natomiast „Działania w celu jednolitego określenia granic i wielkości cmentarza komunalnego w Choszczynie zostaną podjęte niezwłocznie.”

(dowód: akta kontroli, str. 120-123)

3. W latach 2014 i 2015 Gmina nie zapłaciła podatku od nieruchomości za grunty cmentarza komunalnego w Sławęcinie o powierzchni 1,0100 ha. Przyczyną tego zaniechania było błędne ustalenie wysokości podatku od nieruchomości, na podstawie nieprawidłowych danych o wielkości terenów komunalnych cmentarza, które ustalał Wydział Nieruchomości i Rolnictwa do Wydziału Podatkowego.

(dowód: akta kontroli, str. 124, 128-131)

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Nieruchomości i Rolnictwa podanie błędnej powierzchni gminnych nieruchomości w Sławęcinie wynikało z jego przeoczenia.

(dowód: akta kontroli, str. 128-131)

<sup>37</sup> Uchwała nr IX/81/2015 Rady z dnia 21 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Choszczyno.

<sup>38</sup> Powierzchnia działki nr 323: 0,2177 ha, 325/1: 5,4614 ha, 326/1: 0,1830 ha.

<sup>39</sup> Opisanej w pkt 1.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>40</sup> Powierzchnia działki nr 321: 1,2339 ha.

<sup>41</sup> Nie podano numerów działek. Powierzchnie składowe: 0,2177 ha, 5,4614 ha, 0,1830 ha, 1,2339 ha.

W dniu 4.04.2016 r., w trakcie kontroli NIK, Naczelnik Wydziału Nieruchomości i Rolnictwa przekazał do Wydziału Podatkowego korektę błędnie podanych powierzchni na lata 2014 i 2015. Gmina skorygowała deklaracje na podatek od nieruchomości za lat 2014 i 2015 oraz zapłaciła w dniu 9.04.2016 r. brakującą część podatku wraz z odsetkami, łącznie w wysokości 16.336,00 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 129-131, 183, 193-198)

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

**2.1.** Projekt budżetu Gminy, w zakresie cmentarzy komunalnych, przygotowywał WKiOŚ, na podstawie wykonania planu budżetu z roku poprzedniego.

(dowód: akta kontroli, str. 221, 228-236)

W latach 2014 – 2015 wydatki Gminy na finansowanie zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych, wyniosły ogółem 520.204 zł, w tym 247.214 zł w 2014 r. i 272.990 zł w 2015 r. Wszystkie te wydatki były wydatkami bieżącymi, § 4300 zakup usług pozostałych. W badanym okresie Gmina nie poniosła wydatków majątkowych związanych z cmentarzami komunalnymi. Gmina rozliczała się z MPGK na podstawie złożonych miesięcznych faktur.

(dowód: akta kontroli, str. 53, 78, 81)

**2.2.** Dochody budżetowe Gminy przekazane przez MPGK z tytułu prowadzenia komunalnych cmentarzy w badanym okresie, wyniosły łącznie 283.458 zł, z tego 146.370 zł za 2014 r. i 137.088 zł za 2015 r. Przekazane kwoty w poszczególnych latach były równe kwotom pobranym przez MPGK. Z tytułu opłat za udostępnienie mienia i urządzeń cmentarnych (miejsc grzebalnych) Spółka pobrała 81.286 zł w 2014 r. i 71.612 zł w 2015 r., z tytułu świadczonych usług: 65.084 zł w 2014 r. (16.175 zł za 316 wjazdów na cmentarz i 48.909 zł za utrzymanie czystości i zezwolenia na postawienie nagrobków) oraz 65.476 zł w 2015 r. (odpowiednio: 18.575 zł za 361 wjazdów i 46.901 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 52)

Zgodnie z zasadami przyjętymi w umowach zawartych przez Gminę z MPGK (opisanych w pkt 1.7. niniejszego wystąpienia), Spółka zobowiązana była do przekazania opłat pobranych za usługi cmentarne, na rachunek budżetu Gminy w terminie do 15-go dnia następnego miesiąca, z ostatecznym rozliczeniem ostatniego miesiąca lat 2014 r. i 2015 r. odpowiednio do 10 i 7 stycznia kolejnego roku. W umowie na 2015 r. określono, że MPGK zobowiązane było do wyodrębniania rodzaju i wysokości opłaty, której dotyczył przelew.

W załączniku nr 2 do umowy wykonawczej na 2014 r. i w § 4 umowy na 2015 r. określono, że rozliczenie odbywać się będzie w cyklu miesięcznym, na podstawie zatwierdzonego przez obie strony kosztorysu.

(dowód: akta kontroli, str. 40-41, 43, 45, 52)

**2.3.-2.5.** W badanym okresie obowiązywały stawki opłat za świadczenie usług cmentarnych ustalone w zarządzeniu Burmistrza nr 1554/09. Wysokości stawek Burmistrz oparł na kalkulacji wykonanej przez naczelnika WKiOŚ bezpośrednio przed wydaniem zarządzenia. Opłaty dotyczyły: miejsc na grób (pojedynczy 75,0 zł w Choszczynie/25 zł na cmentarzach wiejskich, pogłębiony na 2 osoby 75/30 zł, dziecka 46/15 zł) i rezerwacji miejsca na dodatkowy pochówek na 20 lat (chowanie współmałżonka 75/30 zł, miejsce dodatkowe 110,00/50,00 zł), rezerwacji miejsca po 20 latach na grób ziemny (osoby dorosłej 183,00/50,00 zł, dziecka 120,00/30,00zł), miejsca pod grobowiec (jednomiejscowy 920,00/400,00 zł, dwumiejscowy 1.285,00/50,00 zł) i miejsca w kolumbarium (650,00 zł) na 99 lat, zatwierdzenia wzoru i wydania zezwolenia na ustawienie nagrobka (jednomiejscowy

Opis stanu  
faktycznego



28,00 zł, dwumiejscowy 55,00 zł, dziecka 18,00 zł), zezwolenia na wjazd (w dni powszednie 7.00-15.00 50,00 zł, 15.00-7.00 75 zł, w święta 100,00 zł), utrzymania czystości (110,00 zł) oraz używania wody (80,00 zł) przez 20 lat.

(dowód: akta kontroli, str. 77, 80, 82-83, 219)

**2.6.** Gmina nie prowadziła osobnych analiz opłacalności przyjętego sposobu prowadzenia spraw dotyczących cmentarzy komunalnych, co opisano w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 78, 220)

**2.7.** Gmina otrzymywała od MPGK coroczne sprawozdania finansowe. Bilans Spółki był włączany do skonsolidowanego bilansu Gminy. Z bilansu nie wynikało jakie były przychody i koszt prowadzenia działalności cmentarzy komunalnych. W bilansie nie przedstawiano analizy działalności Spółki.

(dowód: akta kontroli, str. 78, 80)

**2.8.-2.9.** Gmina opłacała wydatki MPGK na podstawie miesięcznych faktur wystawianych przez Spółkę. Innych wydatków w tym zakresie Gmina nie ponosiła.

(dowód: akta kontroli, str. 78, 81)

**2.10.** W Regulaminie cmentarzy określono zasady postępowania w sytuacji nieuiszczenia w terminie obowiązujących opłat za miejsce grzebalne<sup>42</sup>:

- groby mogą być ponownie wykorzystane,
- co najmniej 3 miesiące przed wyznaczonym terminem umieszczana jest na grobie informacja o jego zaplanowanej likwidacji,
- z likwidacji grobu administrator cmentarza winien sporządzić protokół.

Zasady powyższe zgodne są z treścią art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>43</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 24, 29-30)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Cennik usług i opłat cmentarnych został ustalony w zarządzeniu Burmistrza nr 1554<sup>44</sup>, bez wcześniejszego uzyskania upoważnienia Rady, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Zgodnie z 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. W myśl wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2013 r.<sup>45</sup> art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli, str. 82-83, 199-207)

Burmistrz wyjaśnił, że uchwałą nr XXIV/323/2008 z dnia 19.12.2008 r.<sup>46</sup> Rada ustaliła ceny za usługi cmentarne na terenie komunalnych cmentarzy. „Zgodnie z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych w tym okresie (...) Rada (...) uchylili<sup>47</sup> ww. uchwałę nr XXIV/323/2008 i Burmistrz (...) wydał zarządzenie z dnia 4 grudnia 2009 r. nr 1554/09 w sprawie ustalenia cen za usługi cmentarne (...).

<sup>42</sup> § 2 pkt 11-13.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2126. Dalej: ustawa o cmentarzach.

<sup>44</sup> Co opisano w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>45</sup> Sygn. I OSK 1901/13.

<sup>46</sup> Uchwała nr XXIV/323/2008 Rady z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia cen za usługi cmentarne oraz wykazu cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Choszczno.

<sup>47</sup> Uchwałą nr XXXII/405/09 Rady z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie uchylenia uchwały nr XXIV/323/2008 Rady Miejskiej w Choszczynie z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia cen za usługi cmentarne oraz wykazu cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Choszczno.

W zarządzeniu tym pozostawiono wysokości cen (...) określone w ww. uchwale nr XXIV/323/2008, za wyjątkiem opłat za zezwolenie na wjazd na teren cmentarza, które podwyższono. Z uwagi na brak upoważnienia (...), uchwałą (...) Rady (...) z dnia 28 stycznia 2010 r.<sup>48</sup> (...) uzupełniono brakujące upoważnienie do wydania ww. zarządzenia nr 1554/09. Uchwała weszła w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 4 grudnia 2009 r.”

(dowód: akta kontroli, str. 199-207)

Burmistrz wydał Zarządzenie nr 1554/09 na 55 dni przed otrzymaniem upoważnienia Rady do ustalenia cen i opłat za usługi cmentarne.

(dowód: akta kontroli, str. 200-202)

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W Urzędzie nie określono procedur nadzoru nad działalnością MPGK w zakresie cmentarnictwa. Urząd pozyskiwał dane na ten temat, na podstawie każdorazowego sprawdzania prawidłowości wykonania prac zgłoszonych w tzw. protokołach dziennych. Zarząd MPGK (spółka w 100% komunalna) otrzymywał zatwierdzenie rocznych sprawozdań z działalności Spółki i sprawozdań z przepływu środków pieniężnych na Zwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników, na którym Gminę reprezentował Burmistrz.

(dowód: akta kontroli, str. 221,224-226)

Naczelnik WKiOŚ wyjaśniła, że „W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek nieprawidłowości protokoły nie są odbierane, a co za tym idzie – zgłaszane prace nie mogą być umieszczone w miesięcznych fakturach składanych przez MPGK.”

(dowód: akta kontroli, str. 221)

3.2.-3.3. W latach 2014 – 2015 Urząd nie przeprowadził żadnej kontroli realizacji zadań powierzonych zarządcy cmentarzy komunalnych.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że „z prac wykonanych na terenie cmentarzy (...) MPGK Sp. z o.o. sporządza protokół odbioru robót (tzw. dzienny protokół odbioru robót), który (...) po weryfikacji (...) przez pracownika Wydziału ds. Komunalnych i Ochrony Środowiska i zaakceptowaniu przez naczelnika Wydziału, stanowi podstawę do opracowania miesięcznego kosztorysu powykonawczego, będącego podstawą do wystawienia miesięcznej faktury przez MPGK Sp. z o.o. Ostatnia kontrola MPGK Sp. z o.o. przeprowadzona została (...) w dniu 20.01.2010 r. (...) Od tego momentu do Wydziału Kontroli nie wpłynęły uwagi o nieprawidłowościach i nie kontrolowano już Spółki. (...) W roku (...) 2016 nie zaplanowano kontroli Spółki (...) W przypadku jakichkolwiek sygnałów negatywnych, główny specjalista ds. wewnętrznej kontroli finansowej Urzędu (...) przeprowadza na bieżąco kontrolę doraźną (poza planem).”

(dowód: akta kontroli, str. 75)

W badanym okresie zarządzanie cmentarzami komunalnymi nie było przedmiotem audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli, str. 132)

3.4.-3.5. W latach 2014-2015 zewnętrzne organy kontroli nie przeprowadzały w Urzędzie kontroli dotyczących zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych z terenu Gminy. Natomiast Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Choszczynie<sup>49</sup> przeprowadził u administratora cmentarzy (MPGK) 12 kontroli, z tego 5 w 2014 r., których przedmiotem były cmentarze w Rzecku i Suliszewie (w dniu 17.09.), w Sławęcinie i Zamęcinie (22.09.) i dom przedpogrzebowy w Choszczynie (7.11.) oraz 7 w 2015 r.: samochód – karawan (19.11. i 17.12.),

<sup>48</sup> Uchwała nr XXXIV/414/2010 Rady z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie upoważnienia Burmistrza Choszczyna do ustalania cen i opłat za usługi cmentarne.

<sup>49</sup> Dalej PPIS.

cmentarz w Kołkach (30.11.), dom przedpogrzebowy w Choszczynie (1.12.), cmentarz w Suliszewie (9.12.) i cmentarz w Choszczynie (11 i 31.12.).

(dowód: akta kontroli, str. 36, 133-168, 171-173)

Podczas kontroli w 2015 r. PPIS stwierdził nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 163, 167, 169-170, 174-177)

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd „nie dokonał formalnej kontroli usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych przez PPIS z uwagi na brak protokołów i decyzji.” W dniu 7.04.2016 r., na prośbę Urzędu, MPGK przekazała informację potwierdzającą, że usunięto nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 184-191)

W latach 2014-2015 komisje Rady nie kontrolowały zagadnień związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 192)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi dotyczące zarządzania, utrzymania i prowadzenia cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 178)

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

Ustalone  
nieprawidłowości

1. Burmistrz akceptował prowadzenie przez komunalną osobę prawną, jaką była Spółka, działalności komercyjnej, polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych<sup>50</sup>, które wykraczały poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej ustalonych w art. 1 i art. 2 ustawy o cmentarzach, tj. z naruszeniem ograniczeń wynikających z art. 9 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 208-211)

Burmistrz wyjaśnił, że „Spółka (...) realizuje zadania o charakterze użyteczności publicznej (...), co należy ocenić, jako zgodne z (...) przepisami art. 9 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto na podstawie przepisów art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej (...) Spółka prowadzi działalność polegającą na świadczeniu usług pogrzebowych. Działalność ta została podjęta (...) przez (...) PGK Sp. z o.o. wobec istnienia niezaspokojonych przez lokalny rynek potrzeb wspólnoty i następnie kontynuowanych przez (...) MPGK Sp. z o.o. od roku 2007 do dnia dzisiejszego. W mojej ocenie, pomimo poprawy na rynku usług pogrzebowych, likwidacja tej części działalności Spółki sprzyjałaby podnoszeniu cen i monopolizacji rynku usług pogrzebowych w Gminie, czemu pragnę przeciwdziałać. Ponadto wskazuję, że zarówno rozpoczęcie działalności na tym polu, jak i utrzymywanie jej do dnia dzisiejszego jest jednym z elementów polityki Gminy mającej na celu przeciwdziałanie bezrobociu. Likwidacja tej gałęzi działalności Spółki doprowadzi do konieczności rozwiązania umów o pracę z 6 osobami, wiązało się to będzie ze zwiększeniem liczby osób bezrobotnych. (...) takie działanie skutkowałoby pogorszeniu sytuacji finansowej Spółki w wyniku ograniczenia działalności oraz konieczności wypłat odpraw w trybie ustawy z dnia 13 marca 2003r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Mając powyższe na uwadze, nie stwierdziłem, aby działalność spółki MPGK była sprzeczna z ustawą, wobec realizowania zadań objętych definicją zadań o charakterze użyteczności publicznej, jak również zadań mających na celu zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej oraz dążących do ograniczenia bezrobocia.”

(dowód: akta kontroli, str. 208-211)

<sup>50</sup> Dotyczy to działalności takich jak pochówki zmarłych osób..

Urząd nie dysponował dokumentami związanymi z kontrolami cmentarzy komunalnych (protokoły kontroli, pisma, decyzje), jakie przeprowadził PPIS w 2014 r. i 2015 r., opisanych w pkt 3.4. Kserokopie tych dokumentów MPGK przekazała do Urzędu dopiero w trakcie kontroli NIK.

W umowach zawartych z MPGK, Gmina nie zawarła obowiązku informowania Urzędu o kontrolach przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne na cmentarzach komunalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 37-49, 93-97, 184-191)

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd „nie dysponował dokumentami z przeprowadzonych kontroli (...), gdyż nie był o nich bezpośrednio przez PPIS informowany. Z rozmowy (...) z (...) Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Choszczynie wynika, że obowiązek informowania o planowanej kontroli dotyczy wyłącznie podmiotu kontrolowanego – w tym przypadku MPGK. W umowach zawartych z MPGK Sp. z o.o. nie zawarto nakazu każdorazowego informowania Urzędu Miejskiego o kontrolach przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne, przyjmując że Spółka, jako przedsiębiorca, prowadzi działalność w imieniu Gminy z tego tytułu ponosząc odpowiedzialność. Dotyczy to również realizacji zaleceń pokontrolnych. Z uwagi na brak jakichkolwiek skarg i wniosków (...) dotyczących działalności Spółki oraz codzienną współpracę w zakresie zadań zleconych w ramach umowy, uznano nadzór nad działalnością za wystarczający. Ponadto informuję, że niezwłocznie wprowadzone zostaną zapisy dotyczące przekazywania przez MPGK informacji o przeprowadzonych kontrolach przez podmioty zewnętrzne.”

(dowód: akta kontroli, str. 184-186)

#### 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 Kontroli<sup>51</sup> wnosi o:

1. Uporządkowanie dokumentacji dotyczącej przebiegu granic i wielkości powierzchni cmentarza komunalnego w Choszczynie.
2. Podjęcie działań celem doprowadzenia zakresu działalności Spółki do zgodności z przepisami ustawy o samorządzie gminnym.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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.

Szczecin, dnia 15 kwietnia 2016 r.

Kontroler  
Karol Kośnik  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....  
*podpis*