



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR – 410.002.01.2016
P/16/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/087 – Zarządzanie cmentarzami komunalnymi.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontrolerzy	Mieczysław Biernat, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 98273 z dnia 19 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Legnica (dalej: „Urząd” lub „UM Legnica”), Pl. Słowiański 8, 59-220 Legnica.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Krzakowski – Prezydent Legnicy od 6 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 2-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli dokonując oceny¹ realizacji przez Urząd w latach 2014-2015 zadania własnego gminy miejskiej Legnica (dalej: „Miasto Legnica”, lub „Gmina Legnica”), w zakresie zaspakajania potrzeb wspólnoty odnośnie cmentarzy gminnych², w tym nadzoru nad powierzonymi spółce gminnej³ zadaniami obejmującymi zarządzanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych zlokalizowanych w Legnicy przy ul. Wrocławskiej 124 i ul. Zielnej 1 oraz we wsi Jaszaków⁴ wskazuje, że:

(A) w zakresie organizacji zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem:

[1] w związku z postępowaniem dotyczącym założenia cmentarza komunalnego dla Miasta Legnicy w Jaszkanie, przy podejmowaniu decyzji o jego lokalizacji na terytorium dwóch sąsiadujących Gmin (Krotoszyce i Miłkowice), nie skorzystano z możliwości przewidzianych w takim przypadku przepisem art. 10 *ustawy o sg*, tj. realizacji tego zadania w drodze współdziałania między gminami. Założenia cmentarza nie poprzedzono przygotowaniem i następnie zawarciem, po akceptacji takiego rozwiązania przez Radę Miejską Legnicy⁵, porozumienia międzygminnego, o którym mowa w art. 74 *ustawy o sg*, w sprawie powierzenia jednej z gmin, na których terenie cmentarz miał być/został położony, obowiązku jego utrzymania i zarządzania nim, celem dotrzymania wymogu ustalonego przepisem art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych*⁶ (dalej: „*ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych*”). Podjęte przez zainteresowane gminy negocjacje w sprawie zawarcia porozumienia w celu podjęcia wspólnych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową 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 Zadanie własne ustalone przepisem art. 7 ust. 1 pkt. 13 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.), dalej: *ustawa o sg*.

³ Legnickie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o., dalej: „LPGK sp. z o.o.”. „Spółka” lub „Zarządca”.

⁴ Cmentarz komunalny Miasta Legnica położony na terytorium sąsiadujących z Legnicą Gmin Krotoszyce i Miłkowice.

⁵ W związku z art. 18 ust. 2 pkt 12 *ustawy o sg*.

⁶ Dz.U. z 2011 Nr 118, poz. 687 ze zm.

działań na rzecz założenia cmentarza komunalnego dla Miasta Legnica położonego w granicach administracyjnych ww. gmin, zakończyły się niepowodzeniem.

[2] wydanie przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Legnicy (dalej: „PPIS w Legnicy”) zgody na założenie cmentarza komunalnego w Jaszkwie nie nastąpiło w wymaganej prawem formie, tj. w drodze decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego mającego na celu zbadanie, czy lokalizacja cmentarza spełnia wymagania określone przepisami prawa, w tym m.in. wynikające z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*⁷ (dalej: „*ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych*”) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. *w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze*⁸. W konsekwencji założenie cmentarza nie zostało poprzedzone oceną związanego z pochówkami zagrożenia sanitarnego wobec wód gruntowych,

[3] od 1993 r. nie aktualizowano warunków umownych z Legnickim Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. (dalej: „LPGK sp. z o.o.”) dotyczących realizacji zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych przy ul. Wrocławskiej 124 i Zielnej 1 w Legnicy, co spowodowało utratę ważności części zapisów oraz brak uregulowań odnoszących się do sposobu realizacji części zadań ciążących na mieście Legnica w ramach *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, m.in. w zakresie prowadzenia dokumentacji cmentarnej (pomimo braku w tej sprawie zapisów w umowie, dokumentacja była prowadzona),

[4] należyce ustalono, poprzez umowę dzierżawy z 2013 r., zadania dla LPGK sp. z o.o. na cmentarzu komunalnym w Jaszkwie, zapewniając realizację wszystkich obowiązków ciążących na Gminie Legnica w ramach *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, z wyjątkiem obowiązku prowadzenia jednej z trzech ksiąg cmentarnych (Księgi grobów) wymaganej przepisem § 1 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. *w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów*⁹ (dalej: „*rozporządzenie w sprawie sposobu ewidencji grobów*”). Pomimo braku zapisów w umowie dzierżawy *Księga grobów* była prowadzona,

[5] w sposób właściwy, poprzez Regulamin organizacyjny i zakres obowiązków, kontrolowane zadania przypisano do jednoosobowej realizacji pracownikowi Wydziału Infrastruktury Komunalnej w Urzędzie (dalej: „Wydział IK”), w tym związane z nadzorem nad utrzymaniem cmentarzy przez LPGK sp. z o.o., zapewniając bezpośrednią ich koordynację i weryfikację poprzez Dyrektora Wydziału IK. Badania kontrolne potwierdziły realizację nadzoru w zakresie utrzymania czystości i wymaganego stanu sanitarnego cmentarzy komunalnych,

[6] prawidłowo, poprzez uchwałę Rady Miejskiej Legnicy, ustalono Regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych, określając m.in. przepisy porządkowe, sposób gospodarowania miejscami grzebalnymi, zasady wjazdu i poruszania się pojazdów mechanicznych na cmentarzach,

[7] właściwie ustalono zasady dotyczące pochówku osób, w tym bezdomnych, których zgon nastąpił na terenie Miasta Legnica oraz prawidłowo zrealizowano zadania w tym zakresie wobec 68 zmarłych osób, w tym dwóch bezdomnych, wydając na ten cel 131,8 tys. zł,

⁷ Dz.U. z 2011 Nr 118, poz. 687 ze zm.

⁸ w tym w zakresie głębokości położenia zwierciadła wód gruntowych i kierunku ich przepływu, co wymagało specjalistycznych badań geotechnicznych - Dz.U. Nr 52, poz. 315.

⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 90, poz. 1013 ze zm.

(B) odnośnie ustalania i rozliczania z budżetem Miasta Legnica opłat za groby oraz dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarzy komunalnych:

[1] nie dokonywano analizy zasadności ekonomicznej przyjętego w 1992 r. rozwiązania, które polegało na bezprzetargowym powierzeniu spółce gminnej LPGK sp. z o.o. zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych Miasta Legnica, przy czym środki pozyskane z opłat cmentarnych i opłat za miejsca handlowe wokół cmentarzy w wysokości 843,2 tys. zł w 2014 r. i 1 177,3 tys. zł w 2015 r. nie równoważyły kosztów ponoszonych przez Spółkę na te zadania. Stan ten generował straty w kwocie odpowiednio 2 315,7 tys. zł i 1 985,9 tys. zł, pokrywane przez Spółkę z przychodów uzyskiwanych z nieuprawnionej działalności komercyjnej w zakresie usług pogrzebowych, prowadzonej z naruszeniem ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny poza sferą użyteczności publicznej, wynikających z art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*¹⁰ (dalej: „ustawa o gk”), w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o sg,

[2] właściwie, poprzez zarządzenia Prezydenta Legnicy wydane w ramach uprawnień przekazanych mu przez Radę Miejską Legnicy, w trybie art. 4 ust. 2 ustawy o gk, ustalono zakres opłat cmentarnych obowiązujących w badanym okresie na cmentarzach komunalnych Miasta Legnica. Jednak wbrew zapisom art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*¹¹ (dalej: „ustawa o dochodach j.s.t.”) stanowiącym, że dochody z majątku gminy stanowią dochód własny samorządu gminnego zdecydowano, że środki pochodzące z tych opłat, stanowią przychód zarządcy cmentarzy. W związku z tym LPGK sp. z o.o. nie przekazała na rachunek dochodów budżetowych Miasta Legnica 783,1 tys. zł w 2014 r. i 1 123,4 tys. zł w 2015 r.,

[3] prawidłowo ustalono zasady postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi, zachowując sześciomiesięczną karencję po powiadomieniu strony o zamiarze likwidacji grobu,

(C) w sprawie nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych Gminy Legnica:

[1] w badanym okresie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych i audytu w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych Miasta Legnicy, co mogło wpłynąć na powstanie wykazanych w kontroli nieprawidłowości, szczególnie dotyczących nieodprowadzania na dochody budżetu Miasta środków, pochodzących z opłat cmentarnych,

[2] przeprowadzone kontrole służb sanitarnych nie wykazały żadnych nieprawidłowości w zakresie stanu sanitarnego trzech cmentarzy komunalnych Miasta Legnica,

[3] umowa z 1993 r. dotycząca zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych przy ul. Wrocławskiej 124 i Zielnej 1 w Legnicy oraz umowa dzierżawy cmentarza w Jaszkanie z 2013 r., nie zawierały zapisów dotyczących uprawnień Urzędu oraz zakresu jego nadzoru i kontroli, nad sposobem realizacji zadań przez Spółkę, nie ustalały także finansowych kar umownych w przypadku nieprawidłowej przez nią realizacji zadań umownych.

¹⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy

Opis stanu
faktycznego

1.1. W badanym okresie zadanie własne Miasta Legnica dotyczące gospodarki komunalnej, związane z zaspakajaniem potrzeb wspólnoty w zakresie cmentarzy gminnych realizowało LPGK sp. z o.o., w którym Miasto Legnica posiadało 100% udziałów. W ramach Urzędu zadania w tym zakresie na podstawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu¹² przypisano Wydziałowi IK. Realizując dyspozycję zawartą w Regulaminie organizacyjnym Urzędu (§ 10 ust. 2 i § 24) Prezydent Legnicy poprzez Regulamin organizacyjny Wydziału IK ustalił, że: **[1]** w okresie do 1 grudnia 2015 r.¹³: **(a)** prowadzenie nadzoru nad działalnością cmentarzy komunalnych należało do *jednoosobowego stanowiska ds. eksploatacji urządzeń komunalnych oraz nadzoru nad utrzymaniem czystości i porządku w mieście* (oznaczone symbolem VI), **(b)** w ramach zadań przypisanych wobec wszystkich pracowników zatrudnionych w Wydziale IK, pracownik zatrudniony na stanowisku oznaczonym symbolem VI zobowiązany był m.in. do: (-) sporządzania planów, analiz i informacji w zakresie powierzonych zadań, (-) zakładania i prowadzenia dokumentacji, (-) sporządzania sprawozdań, **(c)** nadzór bezpośredni nad sposobem realizacji zadań przez pracownika zatrudnionego na stanowisku oznaczonym symbolem VI, przypisał Dyrektorowi Wydziału IK (symbol I); **[2]** w okresie od 2 grudnia 2015 r. i nadal¹⁴: prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych oraz spraw wynikających z przepisów o cmentarzach i chowaniu zmarłych należy do *jednoosobowego stanowiska ds., nadzoru nad utrzymaniem czystości i porządku w mieście* (oznaczone symbolem VI). Zakres zadań i obowiązków pracownika zatrudnionego na tym stanowisku oraz nadzór bezpośredni nad sposobem ich realizacji został określony tak samo jak w okresie do 1 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-48)

1.2. Realizację zadań określonych w Regulaminie Wydziału IK w zakresie: do 1 grudnia 2015 r., cytat: „*prowadzenia nadzoru nad działalnością cmentarza komunalnego*”, od 2 grudnia 2015 r., cytat: „*prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych, prowadzenie spraw wynikających z przepisów o cmentarzach i chowaniu zmarłych*” przypisano jednemu pracownikowi Wydziału IK zatrudnionemu na stanowisku oznaczonym symbolem VI poprzez zapisy zakresu obowiązków¹⁵. Umowa Nr 1/ZUP/93 zawarta w dniu 4 stycznia 1993 r. z LPGK sp. z o.o. o zarządzanie dwoma cmentarzami komunalnymi w Legnicy oraz umowa dzierżawy na 15 lat (do 2028 r.), obejmująca nieruchomość nowo wybudowanego cmentarza komunalnego Miasta Legnica w Jaszkwie, zawarta z LPGK sp. z o.o. w maju 2013 r.¹⁶, nie przewidywały obowiązku składania przez zarządcę okresowych sprawozdań z realizacji zadania. Dyrektor Wydziału IK wskazała, że dane o sposobie realizacji tego zadania przez LPGK sp. z o.o., szczególnie dotyczące przychodów, kosztów działalności i wyniku finansowego pozyskiwano w ramach dokumentów przedkładanych przez Spółkę przy wniosku

¹² Wprowadzony na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Legnica Nr 19/UM/2011 z dnia 16 marca 2011 r. wraz ze zmianami.

¹³ Regulamin Wydziału IK wprowadzony na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Legnica Nr 46/UM/2013 z dnia 18 kwietnia 2013 r.

¹⁴ Regulamin Wydziału IK wprowadzony na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Legnica Nr 159/UM/2015 z dnia 2 grudnia 2015 r.

¹⁵ Obowiązujący do 1 grudnia 2015 r. – przyjęty poprzez podpis w dniu 18 kwietnia 2011 r., obowiązujący od 2 grudnia 2015 r. – przyjęty poprzez podpis z tą datą.

¹⁶ Nr GN. XV/55/2013 z 23 maja 2013 r. oraz trzy aneksy.

o aktualizację cennika usług komunalnych. Poinformowała, że pracownik Wydziału IK odpowiedzialny za realizację tych zadań na bieżąco zapoznawał się z protokołami kontroli okresowych prowadzonych na cmentarzach komunalnych Miasta Legnicy przez państwową inspekcję sanitarną. Wskazała, że pracownik dokonuje kontroli doraźnych na terenie cmentarzy komunalnych, w tym na skutek wniesienia skargi bądź interwencji przez mieszkańców, szczególnie w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz przygotowania infrastruktury technicznej (drogi, stan systemu odwodnienia, zabezpieczenie sanitarne).

Do kontroli przedłożono protokoły lub notatki służbowe potwierdzające przeprowadzenie przez Urząd po pięć kontroli w 2014 r. i 2015 r. w zakresie utrzymania cmentarzy komunalnych Miasta Legnica. W siedmiu przypadkach kontrola została przeprowadzona jednoosobowo przez pracownika Wydziału IK odpowiedzialnego za utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi, a w pozostałych trzech, kontrole zostały przeprowadzone z udziałem przedstawiciela Zarządcy, dyrektora Wydziału IK oraz ogrodnika miejskiego.

W 2014 r. wszystkie pięć kontroli (w każdym przypadku cmentarz przy ul. Wrocławskiej 124 w Legnicy oraz po dwie kontrole cmentarzy przy ul. Zielnej 1 w Legnicy i w Jaszkanie), przeprowadzono z inicjatywy własnej Urzędu. Dotyczyły stanu czystości, ładu i porządku, w tym przed dniem 1 listopada (Wszystkich Świętych). W czasie kontroli w dniu 23 maja 2014 r. na cmentarzach przy ul. Wrocławskiej 124 i przy ul. Zielnej 1 w Legnicy wydano dwa zalecenia pokontrolne w zakresie wyplewienia chwastów pomiędzy grobami i żywopłotami oraz pomalowania lub wymiany listew w ławkach. Realizacja zaleceń została potwierdzona w notatce służbowej z przeglądu cmentarzy dokonanego w dniu 11 czerwca 2014 r.

W 2015 r. spośród pięciu kontroli (trzy na cmentarzu przy ul. Zielnej 1 w Legnicy i po dwie na cmentarzach przy ul. Wrocławskiej 124 w Legnicy i w Jaszkanie), cztery przeprowadzono z inicjatywy własnej Urzędu, a w jednym przypadku w związku z interwencją mieszkańców odnośnie zagrożeń wynikających z uschniętych drzew na cmentarzach przy ul. Wrocławskiej 124 i Zielnej 1 w Legnicy. W kontrolach z dnia 9 kwietnia, 16 maja i 10 lipca 2015 r. odniesiono się do słabego wzrostu i wysychania nasadzonych ozdobnych drzew iglastych (m.in. cisów) na nowo wybudowanym cmentarzu w Jaszkanie. Kontroli dokonano w obecności ogrodnika miejskiego, który zdiagnozował przyczyny (zbyt mała wilgotność) i wydał zalecenia (ściółkowanie drobną korą lub ziemią liściową). Stwierdzono także, że jedną z przyczyn tego stanu jest brak systematycznych prac pielęgnacyjnych ze strony Zarządcy. Pismem z dnia 16 czerwca 2015 r. Dyrektor Wydziału IK w Urzędzie poinformowała Prezesa LPGK sp. z o.o., że, wybrane cytaty: „*zieleń została zaniedbana, nie była właściwie pielęgnowana, w efekcie czego, znacznie pogorszył się stan biologiczny, głównie cisów. Obecnie należy niezwłocznie przeprowadzić prace pielęgnacyjne, wyplewić żywopłoty, wykonać cięcia sanitarne i zasilić nawozami(...). Obumarłe krzewy należy wymienić na nowe sadzonki(...)*”. Wyschnięcie znacznej części cisów w żywopłotach na cmentarzu w Jaszkanie potwierdziła dokumentacja fotograficzna sporządzona przez Spółkę. LPGK sp. z o.o. pismem z dnia 9 października 2015 r. poinformowało Urząd, że zieleń na cmentarzu w Jaszkanie, pomimo wykonania zaleceń, w dalszym ciągu usycha oraz iż ponownych nasadzeń na koszt LPGK sp. z o.o. dokona się na wiosnę 2016 r. przy współdziałaniu z firmą specjalistyczną.

(dowód: akta kontroli str.98-135, 317-329)

1.3. Miasto Legnica posiadało trzy cmentarze komunalne prowadzone dla mieszkańców Miasta w ramach realizacji zadania własnego określonego przepisem art. 7 ust.1 pkt. 13 *ustawy o sg, tj. cmentarze*:

- przy ul. Wrocławskiej 124 w Legnicy, istniejący od 1822 r. o łącznej powierzchni 32,32 ha,
- przy ul. Zielnej 1 w Legnicy o powierzchni 0,47 ha,
- w Jaszkanie, zlokalizowany na terytorium przyległych Gmin Miłkowice i Krotoszyce, o powierzchni 12,7 ha, założony w 2012 r. na podstawie uchwały Rady Gminy Miłkowice¹⁷ i uchwały Rady Gminy Krotoszyce¹⁸ na gruntach stanowiących własność Miasta Legnica¹⁹, przekazany do użytkowania w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.49- 97, 448-509)

1.4. Zarządca cmentarzy komunalnych Miasta Legnicy informował Urząd o stopniu wykorzystania terenu cmentarza przy ul. Wrocławskiej 124, określał ile miejsc pozostaje do pochówku i na jaki okres ta ilość miejsc zabezpieczy bieżące potrzeby. Analizowano także możliwości zagospodarowania działek na tym cmentarzu komunalnym, które mogłyby zostać wykorzystane pod zabezpieczenie dodatkowych miejsc pod pochówki na obszarach opisanych jako „dolinka” oraz „lasek”. Analizy te wykazały, że wykorzystanie tych miejsc okazało się niemożliwe pod pochówki, z uwagi na uwarunkowania geologiczne, tj. wysoki poziom wód gruntowych (dolinka) oraz ze względu na przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*²⁰ w zakresie zalesienia (lasek). Dzięki działaniom związanym z ekshumacją grobów porosyjskich i złożeniu szczątków z tych grobów w zbiorowej mogile (zadanie w całości sfinansowała strona rosyjska), zostały pozyskane dodatkowe miejsca do pochówków, co pozwoliło na pełne zabezpieczenie usług cmentarnych Miasta Legnica do czasu oddania do użytku nowego cmentarza w Jaszkanie. Zarządca przygotował również do pochówku kwatery M-1, M-2, wykorzystując na ten cel wszystkie rezerwy terenu w granicach przedmiotowego cmentarza. Ponadto LPGK sp. z o.o. poprzez przebudowę (sfinansowaną przez Spółkę) istniejącego muru, stworzył kolumbarium o ilości 178 nisz na pochówki urnowe.

(dowód: akta kontroli str.98-103)

1.5. Na podstawie uchwały Rady Gminy Miłkowice Nr XXV/158/2012 z dnia 26 października 2012 r. i uchwały Rady Gminy Krotoszyce Nr XIV/120/2012 z dnia 26 listopada 2012 r. na terytorium tych gmin, na gruntach stanowiących własność Miasta Legnica, założono Cmentarz dla Miasta Legnica w Jaszkanie.

Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim (DUW) we Wrocławiu w informacji udzielonej NIK wskazał, że w ocenie organu nadzoru nie znaleziono podstaw do zastosowania środków nadzorczych, o których mowa w art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 *ustawy o sg wobec ww. uchwał*²¹.

Wobec wcześniejszej uchwały Rady Miejskiej Legnicy, podjętej we wrześniu 2011 r.²² w sprawie założenia cmentarza komunalnego dla Miasta Legnica w rejonie

¹⁷ Nr XXV/158/2012 z dnia 26 października 2012 r.

¹⁸ Nr XIV/120/2012 z dnia 26 listopada 2012 r.

¹⁹ Nabyte w drodze kupna, zamiany, darowizny w latach 1997-2009.

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.

²¹ W trakcie kontroli NIK Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Prezydenta Legnicy oraz Wójtów Gmin Miłkowice i Krotoszyce o podanie informacji: [1] czy po założeniu cmentarza komunalnego w Jaszkanie dla Miasta Legnica planowane jest zawarcie porozumienia regulującego m.in. prawa i obowiązki gmin związane z utrzymaniem i zarządzaniem tym cmentarzem, [2] czy Miasto Legnica i Gminy Krotoszyce i Miłkowice posiadają w swoich granicach inne cmentarze komunalne służące realizacji zadania własnego w zakresie cmentarzy gminnych, [3] czy założony cmentarz w Jaszkanie przeznaczony jest wyłącznie dla mieszkańców Legnicy czy również dla mieszkańców Gmin Krotoszyce i Miłkowice.

²² Nr XII/113/11 z dnia 26 września 2011 r.

wsi Jasków-Lipce na obszarze sąsiednich gmin, Wojewoda Dolnośląski na podstawie rozstrzygnięcia nadzorczego podjętego w trybie art. 91 ust. 1 *ustawy o sg* stwierdził jej nieważność ze względu na istotne naruszenie art. 2 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 2 *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych* oraz art. 1 i art. 2 ust. 1 *ustawy o sg*. W uzasadnieniu wskazał, że Miasto Legnica nie może poprzez przedmiotową uchwałę wpływać na wykonywanie własnych zadań w zakresie cmentarzy komunalnych przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że uchwała Rady Miejskiej Legnicy może odnosić się wyłącznie do wspólnoty samorządowej i terytorium Miasta Legnicy, bowiem tylko na tym terytorium może sprawować władztwo publiczne. Rada Miejska Legnicy po stwierdzeniu nieważności przedmiotowej uchwały z września 2011 r., nie podjęła innej uchwały w sprawie założenia cmentarza komunalnego w Jaskowie.

(dowód: akta kontroli str. 92-97, 136-154, 159, 163, 298-308)

1.6. Zgoda na założenie cmentarza w Jaskowie została wyrażona przez PPIS w Legnicy pismem z dnia 29 sierpnia 2011 r.²³. Wydano ją na wniosek z dnia 25 sierpnia 2011 r., skierowany w czasie postępowania związanego z podjęciem przez Radę Miejską Legnicy uchwały w sprawie założenia Cmentarza Komunalnego dla Miasta Legnicy w rejonie wsi Jasków-Lipce²⁴. W takiej samej formie zostały wydane przez PPIS w Legnicy zgody na założenie cmentarza w Jaskowie przed podjęciem w 2012 r. uchwał o założeniu Cmentarza komunalnego w Jaskowie dla Miasta Legnicy przez Radę Gminy w Krotoszycach²⁵ i Radę Gminy w Miłkowicach²⁶.

Budowa przedmiotowego cmentarza była realizowana na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przez Starostę Powiatowego w Legnicy²⁷. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę ww. organ nie żądał od wnioskodawcy (Miasto Legnica) przedłożenia zgody PPIS w Legnicy na założenie cmentarza w Jaskowie, wymaganej przez art. 1 ust. 2 *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych*.

Po częściowym zakończeniu inwestycji (I etap), uzyskano od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Legnicy pozwolenie na użytkowanie cmentarza²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 152-154, 171-184, 225-308, 310-316, 429-439)

1.7. Realizację zadań własnych z zakresu cmentarzy gminnych Miasta Legnica powierzono LPGK sp. z o.o. poprzez zapis w umowie tej Spółki (akt notarialny nr 19345/92 z 24 grudnia 1992 r.), utworzonej przez Radę Miejską Legnicy na podstawie uchwały Nr XXVIII/160/91 z 16 grudnia 1991 r., w wyniku przekształcenia Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Legnicy. W świetle uregulowań art. 4 ust. 1 pkt. 1 *ustawy o gk* Rada Miejska Legnicy była uprawniona do wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Rada Miejska Legnicy nie podejmowała uchwały w zakresie wyboru sposobu prowadzenia i formy gospodarki komunalnej, w związku z realizacją zadania własnego w zakresie cmentarzy gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 33-48, 415)

1.8. Sprawy związane z administrowaniem i zarządzaniem przez LPGK sp. z o.o. cmentarzami komunalnymi Miasta Legnica przy ul. Wrocławskiej 124 i ul. Zielnej 1

²³ ZNS-070-1/6795.

²⁴ Uchwała Nr XII/113/11 z dnia 26 września 2011 r. - Wojewoda Dolnośląski w postępowaniu nadzorczym stwierdził nieważność tej uchwały.

²⁵ Pismo ZNS-070-4/11057/12 z 20 listopada 2012 r.

²⁶ Pismo ZNS-070-3/10322/12 z 26 października 2012 r.

²⁷ Nr 66/09 z dnia 27.01.2009 r., zmienionej decyzją Nr 687/12 z 27.11.2012 r.

²⁸ Decyzja nr 6/13 z 24 stycznia 2013 r.

uregulowano na podstawie umowy nr 1/ZUP/93 zawartej w dniu 4 stycznia 1993 r.²⁹ Przedmiotowa umowa nie zawierała zapisów dotyczących kontroli przez służby Urzędu sposobu i jakości zadań realizowanych przez LPGK sp. z o.o. Zapisy dotyczące dokumentacji cmentarnej nie obejmowały obowiązku prowadzenia Księgi grobów. Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK (w styczniu 2016 r.) zapisy umowy nie były zmieniane, co spowodowało dezaktualizację części z nich.

Zasady zarządzania i utrzymania przez LPGK sp. z o.o. cmentarza komunalnego Miasta Legnica w Jaszkanie ustalono poprzez zapisy umowy dzierżawy Nr GN. XV/55/2013 z dnia 23 maja 2013 r.³⁰ (z aneksami) zawartej na czas do 30 kwietnia 2028 r., gdzie w sposób całościowy uregulowano zakres zadań obejmujący realizację obowiązków w tym zakresie ciążyących na Mieście Legnica, w tym wynikających z *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych*. W umowie dzierżawy przewidziano możliwość jej rozwiązania bez zachowania okresu wypowiedzenia, w przypadku nie dotrzymania warunków dotyczących realizacji zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarza w Jaszkanie, wyspecyfikowanych w § 3 umowy.

(dowód: akta kontroli str. 70-91, 330-332)

1.9. Na podstawie uchwały Rady Miejskiej Legnicy podjętej w październiku 2012 r.³¹ w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt. 4 *ustawy o sg*, wprowadzono Regulamin Cmentarzy Komunalnych Gminy Legnica (dalej: „Regulamin Cmentarzy”). Wojewoda Dolnośląski na podstawie rozstrzygnięcia nadzorczego podjętego w trybie art. 91 ust. 1 *ustawy o sg* stwierdził nieważność części zapisów Regulaminu Cmentarzy dotyczących: [1] wskazania konkretnego zarządcy cmentarza i sposobu (m.in. godzin) realizacji zadania (§ 2 ust. 1) i podmiotów zobowiązanych do egzekwowania Regulaminu, m.in. Straży Miejskiej (§ 2 ust. 4) – uzasadnienie: wyłączna kompetencja Prezydenta Legnicy i przekroczenie uprawnień przysługujących Radzie Miejskiej Legnicy, [2] ustalenia obowiązku wniesienia opłaty za wjazd pojazdów samochodowych na teren Cmentarzy Komunalnych (§ 4 ust.1) i konieczności posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej przez podmioty realizujące usługi pogrzebowe (§ 4 ust. 2) – uzasadnienie: przekroczenie uprawnień przez Radę Miejską Legnicy. Uznając zasadność powyższego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody, Rada Miejska Legnicy w lutym 2013 r. zmieniła treść uchwały w sprawie Regulaminu Cmentarzy³². W czasie kontroli NIK w styczniu 2016 r. na stronie internetowej Urzędu³³ zamieszczona była treść uchwały Rady Miejskiej Legnicy z października 2012 r. z załączonym Regulaminem Cmentarzy w wersji pierwotnej i z adnotacją o zakresie zmian w przedmiotowej uchwale, wprowadzonych w wyniku działań nadzorczych Wojewody Dolnośląskiego. Natomiast zmieniająca uchwała Rady Miejskiej Legnicy z lutego 2013 r. zamieszczona była na innej zakładce strony internetowej bip. Dyrektor Wydziału IK w Urzędzie poinformowała, że zostanie przygotowany i opublikowany, w tym na stronie internetowej Urzędu, ujednolicony tekst Regulaminu Cmentarzy.

Regulamin Cmentarzy określał: [1] lokalizację cmentarzy komunalnych i godziny ich otwarcia oraz godziny przeprowadzania uroczystości pogrzebowych, [2] odesłanie do danych Zarządcy cmentarza (nazwa, adres, telefon, godziny urzędowania) w informacji umieszczonej na tablicy ogłoszeń na terenie cmentarza, [3] adres

²⁹ Umowa zawarta przez Zarząd Miasta Legnica reprezentowany przez Prezydenta i Wiceprezydenta Miasta Legnica.

³⁰ Ze strony Gminy Legnica umowę z upoważnienia Prezydenta Miasta Legnica podpisał Zastępca Prezydenta Miasta Legnica.

³¹ Nr XXV/245/12 z dnia 29 października 2012 r.

³² Uchwała zmieniająca Nr XXIX/305/13 z dnia 25 lutego 2013 r.

³³ <www.um.bip.legnica.eu>

kierowania skarg na Zarządcę cmentarzy (Prezydent Legnicy), bez podania danych adresowych, sposobu, dni i godzin ich składania, [4] czynności bezwzględnie zabronione na terenie cmentarzy (12 pozycji), [5] warunki wjazdu na teren cmentarzy, wykonywania prac remontowo-budowlanych, [6] czynności informujące o likwidacji grobu.

(dowód: akta kontroli str. 171-184, 410-413)

1.10. Zasady dotyczące realizacji obowiązku pochówku osób, w tym bezdomnych, których zgon nastąpił na terenie Miasta Legnica, wynikającego z przepisów art. 10 ust. 3 oraz art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*,³⁴ ustalono na podstawie uchwały Rady Miejskiej Legnicy Nr XLIV/457/14 z 28 kwietnia 2014 r., określając w niej enumeratywnie, jakie czynności należy wykonać w ramach pochówku. Obowiązek realizacji zadań w tym zakresie przypisano Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Legnicy.

W kontrolowanym okresie 2014-2015 w ramach realizacji tego obowiązku, dokonano pochówku 68 osób, w tym dwóch bezdomnych, ponosząc na ten cel wydatki w łącznej wysokości 131,8 tys. zł (73,5 tys. zł w 2014 r. i 58,3 tys. zł w 2015 r.), w tym 4,6 tys. zł w związku z pochówkiem osób bezdomnych (2,4 tys. zł w 2014 r. i 2,2 tys. zł w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 98-103, 309, 408)

*Ustalona
nieprawidłowość*

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

Status formalno-prawny użytkowanego od 2013 r. cmentarza komunalnego w Jaszkanie nie został prawidłowo ustalony, gdyż:

- cmentarz założono bez wcześniejszego zawarcia porozumienia międzygminnego, o którym mowa w art. 74 *ustawy o sg*. Spowodowało to brak możliwości wypowiedzenia się w tej sprawie przez Radę Miejską w Legnicy, podczas, gdy zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 12 *ustawy o sg* do wyłącznej właściwości rady należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami,
- Prezydent Legnicy powierzył zadania w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarza bez przetargu spółce gminnej Miasta Legnica, podczas gdy treść przepisu art. 2 ust. 1 *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych* stanowi, że zarządzanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych należy do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Jednocześnie, nie wykorzystano możliwości zarządzania cmentarzem w ramach współdziałania międzygminnego z gminami Krotoszyce i Miłkowie na podstawie zawartego w tej sprawie porozumienia międzygminnego, zgodnie z art. 10 i 74 *ustawy o sg*. Prowadzone negocjacje pomiędzy zainteresowanymi gminami w sprawie zawarcia porozumienia, zakończyły się niepowodzeniem.
- postanowienia aktów prawa miejscowego Miasta Legnica w postaci Regulaminu Cmentarzy³⁵ i cennika opłat cmentarnych³⁶ w zakresie odnoszącym się do cmentarza w Jaszkanie, wykroczyły poza przewidziane prawem uprawnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego, gdyż w świetle art. 1 ust. 2 w związku z art. 2 ust. 1 *ustawy o sg*, akty prawa miejscowego mogą obowiązywać wyłącznie na terytorium danej gminy.

³⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

³⁵ Uchwała Nr XXVI/245/12 przyjęta przez Radę Miejską Legnicy w dniu 29 października 2012 r.

³⁶ Zarządzenie Prezydenta Legnicy Nr 471/PM/2013 z dnia 2 maja 2013 r. i Nr 230/PM/2014 z 23 kwietnia 2014 r., zmieniające Nr 301/z 28 maja 2014 r.

Prezydent Legnicy wyjaśnił, że konieczność założenia cmentarza komunalnego w Jaszkanie wynikała z wyczerpania rezerw terenu na cmentarzu komunalnym w Legnicy przy ul. Wrocławskiej 124, dlatego poprzez decyzję ówczesnego Zarządu Miasta Legnica, podjętą w 1997 r., postanowiono o podjęciu działań celem założenia cmentarza w Jaszkanie na działce 121 obręb Lipce. W ramach tych działań w styczniu 2001 r. zawarto porozumienia z Gminami Krotoszyce i Miłkowice w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z zapisami o możliwości lokalizacji cmentarza w Jaszkanie, a w 2011 r. zwrócono się do Rad Gmin Krotoszyce i Miłkowice o podjęcie uchwał o założeniu cmentarza w Jaszkanie dla Miasta Legnica, co zostało zrealizowane. Pomimo szeregu spotkań nie udało się zawrzeć porozumienia w sprawie cmentarza komunalnego w Jaszkanie z powodu braku woli ze strony Gmin Krotoszyce i Miłkowice. Chcąc usankcjonować prawnie zarządzanie i utrzymanie cmentarza komunalnego w Jaszkanie w 2012 r. i 2013 r. wystąpiono do Ministra Administracji i Cyfryzacji o ustalenie nowych granic administracyjnych Miasta Legnica obejmujących tereny cmentarza w Jaszkanie – wnioski zostały rozpatrzone negatywnie, zamierza się wystąpić ponownie z wnioskiem w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 152-154, 171-184, 225-308, 310-316, 429-439)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. Wydanie przez PPIS w Legnicy zgody na założenie cmentarza komunalnego w Jaszkanie nie nastąpiło w wymaganej prawem formie, tj. w drodze decyzji administracyjnej³⁷ po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego mającego na celu zbadanie, czy lokalizacja cmentarza spełnia wymagania określone przepisami prawa, w tym m.in. wynikające z art. 5 ust. 1 *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych* oraz przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. *w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze*. W konsekwencji założenie cmentarza nie zostało poprzedzone oceną związanego z pochówkami zagrożenia sanitarnego wobec wód gruntowych. Nie rozstrzyga tego także ekspertyza geotechniczna³⁸, bowiem ujmuje stan z 1997 r. i dotyczy części terenu cmentarza w Jaszkanie³⁹, ponadto nie odnosi się do wymogu ustalonego przywołanym wyżej rozporządzeniem Ministra Gospodarki co do kierunku spływu wód gruntowych⁴⁰.

2. Podjęcie przez Rady Gmin Miłkowice i Krotoszyce uchwał o założeniu cmentarza komunalnego dla Miasta Legnicy w Jaszkanie w praktyce oznaczało przejęcie przez te samorządy gminne realizacji zadania własnego należącego do innej gminy (Miasta Legnicy). Według NIK decydując się na rozwiązanie polegające na realizacji zadania własnego w zakresie cmentarza gminnych poprzez założenie cmentarza dla Miasta Legnica położonego na terytorium dwóch sąsiadujących gmin, należało

³⁷ Por. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 grudnia 2012 r. nr I SA/GI 804/12, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>>.

³⁸ „Ocena (opinia) geotechniczna lokalizacji projektowanego cmentarza komunalnego miasta Legnicy – rejon działki nr 121 obrębu Lipce” wykonana w 1997 r. przez firmę specjalistyczną na zlecenie Urzędu.

³⁹ Obejmuje teren działki nr 121, obręb Lipce o powierzchni 25,1240 ha, natomiast decyzja o pozwoleniu na budowę cmentarza w Jaszkanie ujmowała także teren położony na działkach nr 146/2 (po scaleniu działka 149), 146/3 (po scaleniu część działki nr 150) obręb Lipce, gmina Miłkowice oraz na działkach nr 1/1, 70/1 (po scaleniu działka nr 74), 5/3, 6/18, 6/20, 6/22, 6/24, 55/1, 55/6 obręb Białka, gmina Krotoszyce o łącznej powierzchni 10,2823 ha.

⁴⁰ Nie odniesiono się do wymogu określonego w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. *w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzach dotyczącego kierunku spływu wód gruntowych (zwierciadło nie może być nachylone ku zabudowaniom lub ku zbiornikom albo innym ujęciom wody służącym za źródło zaopatrzenia w wodę do picia i potrzeb gospodarczych - sieć wodociągowa lub studnie)*.

skorzystać z przewidzianej w art. 10 *ustawy o sg* formy współdziałania międzygminnego i przeprowadzić prawem procedurę: [1] uzyskać akceptację takiego rozwiązania ze strony Rady Miejskiej Legnicy, a następnie Rad Gmin w Miłkowicach i Krotoszytach w formie uchwał, bowiem wyrażenie woli w tym zakresie, w świetle art. 18 ust. 2 pkt 12 *ustawy o sg*, należało do wyłącznej kompetencji tychże organów stanowiących (uchwał takich nie podjęto), [2] w ramach wykonania tych uchwał, Prezydent Legnicy oraz Wójtowie Miłkowic i Krotoszyce powinni złożyć oświadczenie woli w trybie art. 46 *ustawy o sg* poprzez podpisanie porozumienia przewidzianego art. 74 *ustawy o sg*, w którym powinno zostać ustalone m.in., której z tych dwóch gmin, Miasto Legnica powierza realizację przedmiotowego zadania własnego oraz zasady tego powierzenia (porozumienia takiego nie podpisano), [3] zachowując warunki ustalone w porozumieniu, wskazana w tymże porozumieniu Gmina (Miłkowice lub Krotoszyce) powinna wypełnić wymagane przepisami prawnymi obowiązki⁴¹, [4] zgodnie z rozstrzygnięciem zawartym w art. 2 ust. 1 *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, wójt wskazanej w porozumieniu gminy powinien realizować zadania związane z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarza w Jaszkanie, w tym zawrzeć umowę z zarządcą.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Prezydent Legnicy, działając w ramach uprawnień przekazanych przez Radę Miejską Legnicy w trybie art. 4 ust. 2 *ustawy o gk*, ustalił⁴² cennik za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych. Wskazano w nim, że opłaty pobierane przez Zarządcę cmentarzy, tj. LPGK sp. z o.o., stanowią przychód tejże Spółki. W badanym okresie LPGK sp. z o.o. uzyskała przychody z tego tytułu: w 2014 r. w wysokości 783,1 tys. zł, a w 2015 r. w wysokości 1 123,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 334-335, 353-355, 367-370, 409)

2.2. W okresie objętym kontrolą na cmentarzach komunalnych Miasta Legnica obowiązywały następujące opłaty za usługi cmentarne wprowadzone na podstawie cennika ustalonego przez Prezydenta Legnicy: (A) do 22 kwietnia 2014 r.⁴³: [1] za korzystanie z kaplicy cmentarnej, [2] za korzystanie z pokoju pożegnań, [3] za udostępnienie miejsca na okres 20 lat (nowy grób), [4] za przedłużenie udostępnienia miejsca na 20 lat, [5] za przedłużenie udostępnienia miejsca przy dochowaniu do istniejącego grobu do 20 lat – za jeden rok, [6] za korzystanie z alejek cmentarnych przez samochody o ciężarze do 3,5 tony i powyżej tego ciężaru, [7] za zezwolenie na postawienie nowego nagrobka, [8] administracyjna, (B) od 23 kwietnia r. 2014 r. w porównaniu do poprzedniego okresu: [1] zrezygnowano z opłaty za korzystanie z pokoju pożegnań, [2] wprowadzono opłatę: a) za udostępnienie miejsca na okres 20 lat na grób urnowy ziemny, b) za przedłużenie udostępnienia miejsca przy dochowaniu do istniejącego grobu urnowego ziemnego do 20 lat – za jeden rok, c) za nadzór pracownika cmentarza

⁴¹ Rada wybranej gminy powinna podjąć uchwałę o założeniu cmentarza dla Miasta Legnica na podstawie art. 1 ust. 2 *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych* w związku z art. 10 *ustawy o sg*, po uprzednim uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego – uchwałę o założeniu cmentarza dla Miasta Legnica podjęły obydwie gminy. Po założeniu cmentarza Rada wybranej gminy powinna poprzez uchwałę wprowadzić regulamin cmentarza (art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 10 *ustawy o sg*) – regulamin obowiązujący na cmentarzu w Jaszkanie wprowadzono na podstawie uchwały Rady Miejskiej Legnicy. Rada wybranej gminy (lub wójt) powinna ustalić cennik opłat za usługi cmentarne (art. 4 ust. 1 pkt 2 *ustawy o gk* w związku z art. 10 *ustawy o sg*).

⁴² Poprzez zapis § 2 Zarządzenia Nr 471/PM/2013 z dnia 2 maja 2013 r. (obowiązywało do 22 kwietnia 2014 r.) i § 2 ust. 1 Zarządzenia Nr 230/PM/2014 z dnia 23 kwietnia 2014 r. (obowiązywało od 23 kwietnia 2014 r. do nadal).

⁴³ Na podstawie Zarządzenia Prezydenta Legnicy Nr 471/PM/2013 z dnia 2 maja 2013 r.

nad ekshumacją wykonywaną przez firmę pogrzebową. Ustalony zakres opłat cmentarnych odnosił się do kosztów ponoszonych w ramach zarządzania i utrzymania cmentarzy.

(dowód: akta kontroli str.334-335, 353-355)

2.3. W okresie objętym kontrolą 2014-2015 na cmentarzach komunalnych Miasta Legnica obowiązywały jednakowe stawki opłat za usługi cmentarne: w okresie do 22 kwietnia 2014 r. i zwiększone od 23 kwietnia 2014 r., m.in.: [1] za udostępnienie miejsca na okres 20 lat przy nowym pochówku – np. grób murowany odpowiednio: 1 200 zł i 1 300 zł, grób ziemny: 900 zł i 950 zł, [2] za przedłużenie udostępnienia miejsca na 20 lat – w obydwu okresach – 750 zł, [3] za korzystanie z kaplicy za każdą rozpoczętą godzinę: 240 zł i 260 zł. Wydanie przez Prezydenta Legnicy przedmiotowych zarządzeń w sprawie ustalenia cennika na usługi cmentarne obowiązujące na cmentarzach komunalnych Miasta Legnicy w 2012 r. i 2014 r. odbywało się na podstawie wniosków złożonych przez Zarządcę, tj. LPGK sp. z o.o. po ich zaopiniowaniu przez Wydział IK.

W ramach wniosku o wprowadzenie nowego cennika w 2012 r. (po uzupełnieniu) Spółka przedstawiła: zestawienie tabelaryczne kosztów, sprzedaży i wyniku finansowego uzyskanego w 2011 r. i 2012 r. oraz planowanych na 2013 r. Specyfikacja kosztów ujmowała koszty rodzajowe (8 pozycji) oraz koszty pośrednie (8 pozycji) ze wskazaniem dynamiki i różnicy w latach 2013 i 2012. Największy 283,4% wzrost kosztów wykazano w pozycji *pozostałe koszty*, 119,8% w pozycji *energia* i oraz 98,6% w pozycji *pozostałe usługi materialne*. Wzrost kosztów wynikał z przejścia przez Spółkę z dniem 30 stycznia 2013 r. nowo wybudowanego cmentarza w Jaszkanie. Spółka wykazała za 2012 r. przychody z tytułu opłat za usługi cmentarne w wysokości 1 646,8 tys. zł i koszty na łączną kwotę 1 695,9 tys. zł oraz wynik finansowy na tej działalności w postaci straty na kwotę 49,1 tys. zł. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że strata została pokryta z przychodów Spółki związanych ze świadczeniem usług pogrzebowych. Zaproponowany przez Spółkę wzrost cen za usługi cmentarne, np. za korzystanie z kaplicy za każdą rozpoczętą godzinę ze 194,40 zł do 240,00 zł (o 23,5%), za udostępnienie miejsca na okres 20 lat przy nowym pochówku – grób murowany z 1 080 zł do 1 200 zł (o 11,1%), grób ziemny z 810 zł do 900 zł (o 11,1%) oraz wprowadzenie trzech nowych pozycji cennika⁴⁴, po uzyskaniu pozytywnej opinii Wydziału IK, został w całości uwzględniony w zarządzeniu Prezydenta Legnicy z 2012 r. (obowiązywało do 22 kwietnia 2014 r.).

Na podstawie wniosku z dnia 10 marca 2014 r. LPGK sp. z o.o. wystąpiła do Prezydenta Legnicy o podwyższenie cen za usługi cmentarne wskazując w uzasadnieniu: [1] dotychczasowe ceny były kształtowane na poziomie społecznej akceptacji, poniżej kosztów, [2] w 2013 r. Spółka na tej działalności poniosła stratę w wysokości 553,7 tys. zł (przychody – 1 819,6 tys. zł, koszty – 2 373,3 tys. zł), [3] decydujący wpływ na wynik finansowy w 2013 r. miały koszty związane z nowo otwartym cmentarzem w Jaszkanie (pięć pochówków, przychody – 161,4 tys. zł, koszty – 593,6 tys. zł), [4] w najbliższych dwóch latach Spółka planuje przeprowadzenie remontów i inwestycji na łączną kwotę 1 095,0 tys. zł – wśród wydatków wskazano zakup karawanu (170 tys. zł) oraz pojazdu MELEX (60 tys. zł). (Dyrektor Wydziału IK w opinii przedłożonej Prezydentowi Legnicy uznała te wydatki za uzasadnione w ramach kalkulacji cen za usługi cmentarne), [5] dotychczas strata na tej działalności była pokrywana przez Spółkę z działalności komercyjnej w zakresie usług pogrzebowych. W załączniku tabelarycznym zestawiono koszty,

⁴⁴ Za korzystanie z pokoju pożegnań, za udostępnienie miejsca na okres 20 lat i przedłużenie miejsca w niszy w kolumbarium.

przychody i wynik finansowy Spółki z działalności w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych Miasta Legnica ze szczególnością, jak we wniosku z 2012 r. Wykazano, że za 2014 r. planuje się stratę na tej działalności w kwocie 224,2 tys. zł. Po pozytywnej opinii Wydziału IK, proponowane przez Spółkę ceny za usługi cmentarne zostały w całości uwzględnione w Zarządzeniu Prezydenta Legnicy Nr 230/PM/2014 z dnia 23 kwietnia 2014 r.

W czasie procedur związanych z opiniowaniem przez Wydział IK przedmiotowych wniosków LPGK sp. z o.o. nie weryfikowano danych wykazanych we wnioskach, w tym finansowych, co do ich zgodności z zapisami księgowymi i dokumentami źródłowymi pozostającymi w Spółce. Dyrektor Wydziału IK wyjaśniła, że analizując wnioski przyjmowano, że zawierają rzetelne dane, a umowy dotyczące realizacji zadań w tym zakresie, nie przewidują możliwości dokonywania weryfikacji dokumentów księgowych Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 333-365, 410-413)

2.4. W 2014 r. LPGK sp. z o.o. na realizację zadania związanego z zarządzaniem i utrzymaniem trzech cmentarzy komunalnych Miasta Legnica wydatkowało łącznie 3 158,9 tys. zł,⁴⁵ co przy przychodach w kwocie 843,2 tys. zł (783,1 tys. zł z opłat cmentarnych i 60,1 tys. zł z opłaty targowej i opłat za miejsce handlowe wokół cmentarzy) spowodowało stratę w wysokości 2 315,7 tys. zł. W 2015 r. wydatki zamknęły się kwotą 3 163,2 tys. zł, co przy przychodach w kwocie 1.177,3 tys. zł (1 123,4 tys. zł z opłat cmentarnych, 53,9 tys. zł opłaty targowej i opłat za miejsce handlowe wokół cmentarzy) przyniosło stratę Spółki w kwocie 1 985,9 tys. zł. Strata za 2014 r. i 2015 r. została pokryta z przychodów uzyskanych z działalności komercyjnej w zakresie usług pogrzebowych (4 860,9 tys. zł w 2014 r. i 4 838,6 tys. zł w 2015 r.). Prowadzenie przez Miasto Legnica, poprzez spółkę LPGK sp. z o.o. działalności komercyjnej w zakresie usług pogrzebowych naruszało ograniczenia prawne prowadzenia przez samorząd gminny działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej (opis w części *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str.367-376)

2.5. Prezydent Legnicy poinformował, że w badanym okresie nie dokonywano udokumentowanej analizy opłacalności przyjętego w 1993 r. rozwiązania polegającego na bezprzetargowym powierzeniu spółce LPGK sp. z o.o. realizacji zadania własnego w zakresie cmentarzy gminnych. Wskazał, że zadanie to realizowane jest przez Spółkę na wysokim poziomie jakości, w dobrym standardzie przy zapewnieniu cen usług cmentarnych na niskim poziomie. Utrzymując taki sposób realizacji zadania Miasto nie ponosiło dodatkowych wydatków z budżetu na zarządzanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 225-229)

2.6. Niezależnie od wydatków poniesionych przez Spółkę, w 2014 r. z budżetu Miasta Legnicy na utrzymanie trzech cmentarzy komunalnych wydatkowano łącznie 191,4 tys. zł, z czego 51,4 tys. zł na wydatki bieżące (m.in. 34,3 tys. zł na remont schodów wejściowych do kaplicy i 11,5 tys. zł na remont dwóch grobowców na cmentarzu przy ul. Wrocławskiej 124 w Legnicy) i 140,0 tys. zł na wydatki majątkowe (oświetlenie cmentarza komunalnego przy ul. Wrocławskiej 124 w Legnicy). W 2015 r. nie wydatkowano środków z budżetu Miasta Legnica na zarządzanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str.367-376)

2.7. W ramach Regulaminu Cmentarzy ustalono, że likwidacja grobu jest poprzedzona umieszczeniem tabliczki na grobie, na co najmniej sześć miesięcy

⁴⁵ Dane według informacji udzielonej NIK przez Prokurenta LPGK sp. z o.o.

przed terminem likwidacji. Poprzez wprowadzony w 2013 r. przez Zarządcę dokument „Zarządzanie powierzchnią cmentarną” określono dwie procedury postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi: **(A)**: [1] korespondencja z osobami uprawnionymi do opieki nad grobem, [2] w przypadku braku rezultatu lub kontaktu umieszczana jest tabliczka z napisem „Grób do likwidacji”, [3] jeżeli nikt nie zgłosił zastrzeżenia dotyczącego prawa do grobu, nie wcześniej jednak, jak po upływie sześciu miesięcy od dnia umieszczenia tabliczki, miejsce grzebalne może być użyte do ponownego pochówku; **(B)**: [1] dokonanie ponownego pochówku, jeżeli nie ma możliwości zidentyfikowania osoby pochowanej, a osoba zainteresowana nowym pochówkiem wyrazi zgodę na pozostawienie szczątków (formularz).

(dowód: akta kontroli str.395-399)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew zapisom art. 4 ust. 1 pkt 4 *ustawy o dochodach j.s.t.*, który stanowi, że dochody z majątku gminy stanowią dochód własny samorządu gminnego, Prezydent Legnicy postanowił⁴⁶, aby środki te stanowiły przychód zarządcy cmentarzy, tj. LPGK sp. z o.o., zamiast zobowiązać tę spółkę do ich przekazania na rachunek dochodów Miasta Legnica. W wyniku tego Miasto Legnica nie uzyskało dochodów w wysokości 783,1 tys. zł w 2014 r. oraz 1 123,4 tys. zł w 2015 r.

Prezydent Legnicy wyjaśnił, że w Legnicy wpływy z usług cmentarnych stanowią przychód zarządcy i wszystkie koszty administrowania i utrzymania cmentarza ponosi też zarządca. Taki system obowiązywał jeszcze w czasach, kiedy funkcjonowało przedsiębiorstwo komunalne, które administrowało cmentarzami oraz po jego prywatyzacji i taki system jest kontynuowany do dziś. Zawsze opłaty z usług cmentarnych stanowiły przychód zarządcy. Wszystkie dotychczasowe kontrole zewnętrzne nie zakwestionowały takiego sposobu rozliczania usług cmentarnych. Ponadto Prezydent Legnicy wskazał, iż wszystkie akty prawa miejscowego, w tym zarządzenia Prezydenta są analizowane przez radcę prawnego Urzędu oraz przez niego parafowane, co stanowi dla Prezydenta potwierdzenie działania w zgodzie z obowiązującym prawem.

Dyrektor Wydziału IK w sprawie przygotowania projektów Zarządzeń Prezydenta Legnicy Nr 471/PM/2013 z dnia 2 maja 2013 r. i nr 230/PM/2014 z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia cennika opłat cmentarnych z zapisem określającym, że środki pozyskane z opłat stanowią przychody LPGK sp. z o.o. i następnie w konsekwencji takiego zapisu w obowiązujących zarządzeniach, nie ujmowanie ich wśród projektowanych dochodów Miasta Legnica na 2014 r. i 2015r. wyjaśniła, że takie rozwiązanie było korzystne, bowiem, wpływy z opłat cmentarnych nie pokrywały kosztów związanych z realizacją zadań w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych, a Spółka pokrywała straty z przychodów z innej działalności.

Radca prawny w Urzędzie opiniujący projekty przedmiotowych zarządzeń w sprawie zapisów ustalających, że środki z opłat cmentarnych stanowią przychód zarządcy wyjaśnił, że były one konsekwencją umów zawartych z LPGK sp. z o.o. i – według niego - w tej sytuacji nie naruszały art. 4 ust. 1 pkt 4 *ustawy o dochodach j.s.t.*

(dowód: akta kontroli str. 225-229, 334-335, 353-355, 367-370, 371-393, 395-398, 416-417)

2. Miasto Legnica poprzez LPGK sp. z o.o., której było jedynym udziałowcem, prowadziło działalność komercyjną w zakresie usług pogrzebowych z naruszeniem

⁴⁶ Poprzez zapisy zarządzeń w sprawie ustalenia cen za usługi cmentarne.

ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny poza sferą użyteczności publicznej, wynikających z art. 10 *ustawy o gk*, w związku z art. 9 ust. 2 *ustawy o sg*.

W kontrolowanym okresie 2014-2015 jedynym udziałowcem LPGK sp. z o.o. był samorząd gminny, Miasto Legnica. W tej sytuacji wobec działalności gospodarczej prowadzonej poprzez tę Spółkę obowiązywały ograniczenia ustalone dla samorządów gminnych na podstawie przepisów art. 10 ust. 1-3 *ustawy o gk*, w związku z art. 9 ust. 2 *ustawy o sg*. Przepisy te określały, że samorząd gminny (spółka gminna) może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej wyłącznie, gdy spełnione zostaną przesłanki ustalone przepisem art. 10 *ustawy o gk*. Kontrola wykazała, że działalność gospodarcza prowadzona przez LPGK sp. z o.o. nie spełnia tego wymogu, bowiem oprócz uprawnionej realizacji zadań Miasta Legnica z zakresu użyteczności publicznej w postaci zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych,⁴⁷ prowadzono działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej, polegającą na komercyjnym (wolnorynkowym) świadczeniu usług pogrzebowych (wszelkie czynności związane z pochówkiem). W ramach tej działalności LPGK sp. z o.o. uzyskała przychody w wysokości 4 860,9 tys. zł w 2014 r. i 4 838,6 tys. zł w 2015 r.

Prowadzenie działalności o takim (komercyjnym) charakterze przez Spółkę ze 100% udziałem Miasta Legnica, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących uregulowaniach prawnych, bowiem tworzenie przez samorzady gminne spółek kapitałowych oraz przystępowanie do nich, co do zasady może następować tylko i wyłącznie w celu wykonywania spoczywających na samorządzie gminnym zadań publicznych. Ograniczenie działalności samorządu gminnego wyłącznie do zadań publicznych wynika z ogólnej (konstytucyjnej) prawidłowości, zgodnie z którą cała aktywność jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin może służyć tylko i wyłącznie realizacji określonych ustawowo zadań publicznych (art. 163 i art. 166 ust. 1 i 2 *ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁸). Prowadzona przez Miasto Legnica poprzez spółkę LPGK sp. z o.o. działalność komercyjna w zakresie usług pogrzebowych nie spełnia tych wymogów, bowiem nie należy do zadań własnych (zleconych) gminy, nie można jej zaliczyć do zadań o charakterze użyteczności publicznej, zdefiniowanych przepisem art. 1 ust. 2 *ustawy o gk*, nie stanowi także usług w zakresie bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Prowadzenie przez Miasto Legnica poprzez LPGK sp. z o.o. działalności komercyjnej w zakresie usług pogrzebowych nie mieści się również w katalogu przypadków ustalonych przepisem art. 10 ust. 1-3 *ustawy o gk*, w którym samorząd gminny może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Działalność taka nie spełnia bowiem łącznych warunków wynikających z art. 10 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy, gdyż nie wpływa na stan bezrobocia, nie spełnia również warunku wynikającego z ust. 2 tego artykułu, ponieważ nie dotyczy zbycia lub rozporządzenia mieniem. Prowadzenie tej działalności nie jest możliwe także na podstawie art. 10 ust. 3 ww. ustawy, gdyż nie mieści się w katalogu sześciu rodzajów działalności gospodarczych⁴⁹ dozwolonych dla samorządów gminnych tym przepisem. Nie można także znaleźć argumentów pozwalających zaliczyć działalność komercyjną w zakresie usług pogrzebowych, jako ważną dla rozwoju Miasta Legnica.

⁴⁷ Zadanie własne ustalone przepisem art. 7 ust. 1 pkt. 13 *ustawy o sg*.

⁴⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴⁹ bankowa, ubezpieczeniowa, doradcza, promocyjna, edukacyjna, wydawnicza na rzecz samorządu gminnego.

Zastępca Prezydenta Legnicy⁵⁰ nie wskazała, która z przesłanek ustalonych przepisem art. 10 ust. 1-3 *ustawy o gk*, stanowiła podstawę do uzasadnienia podjęcia przez Miasto Legnica działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Wyjaśniła, że ustalony w art. 7 ust. 1 *ustawy o sg* katalog zadań własnych gminy nie ma charakteru zamkniętego. LPGK sp. z o.o. świadczy usługi pogrzebowe, bowiem jest jednocześnie Zarządcą cmentarzy, co stwarza możliwość proponowania kompleksowych usług dla mieszkańców Miasta Legnica. Wskazała, że nie oznacza to ograniczenia dostępu do świadczenia tych usług przez innych przedsiębiorców, a zaprzestanie tej działalności przez Spółkę wpłynęło by na obniżenie efektywności jej działania i spowodowało by konieczność ograniczenia zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str.367-370, 394, 418-428)

3. Wykonywanie nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W ramach obowiązującego w Urzędzie Zintegrowanego Systemu Zarządzania wdrożonego celem zapewnienia jakości i profesjonalnej obsługi klientów zidentyfikowano sześć procesów: Planowanie, Realizacja zadań, Ocena i weryfikacja, Doskonalenie, Zapewnienie zasobów oraz Bezpieczeństwo informacji. Proces realizacji zadań odbywał się w oparciu o 22 pisemne procedury usługowe dotyczące także zadań realizowanych przez Wydział IK w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych. Dyrektor Wydziału IK wskazała, że część tych zadań znajduje odzwierciedlenie w procedurach systemowych np. w procedurze nadzoru nad dokumentami, procedurze nadzoru nad zapisami. Ponadto zadania te realizowane są na podstawie umów z LPGK sp. z o.o. – umowy Nr 1/ZUP/93 z 4 stycznia 1993 r. na cmentarzu przy ul. Wrocławskiej 124 i Zielnej 1 w Legnicy oraz umowy dzierżawy nr GN.XV/55/2013 z 23 maja 2013 r. (z aneksami) w przypadku cmentarza w Jaszkanie.

Analiza treści tych umów wykazała, że umowa z 1993 r. nie była aktualizowana do czasu zakończenia kontroli NIK w marcu 2016 r. i w związku z tym znaczna część jej zapisów nie odpowiadała zakresowi zadań realizowanych w okresie objętym kontrolą. Ponadto umowy te nie zawierały zapisów dotyczących kontroli i nadzoru ze strony Urzędu nad sposobem realizacji zadań powierzonych Spółce (opis w części *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 70-91, 330-332, 400-405)

3.2. Sprawy związane z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych Miasta Legnica w badanym okresie nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej w Urzędzie oraz audytu. Dyrektor Wydziału Organizacji, Kadr i Kontroli w Urzędzie wskazał, że nie było propozycji objęcia kontrolą spraw dotyczących cmentarzy komunalnych Miasta Legnica.

(dowód: akta kontroli str. 400-406)

3.3. Zagadnienia związane z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych Miasta Legnica w badanym okresie nie były przedmiotem obrad Rady Miejskiej Legnicy oraz komisji problemowych tej Rady.

Z badanego okresu 2014-2015 Urząd przedłożył kontrolującemu pięć⁵¹ protokołów Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Legnicy z kontroli cmentarzy

⁵⁰ Udzielająca wyjaśnień w ramach upoważnienia Prezydenta Legnicy.

⁵¹ Ponadto w dokumentacji pozostawały dwa protokoły PPIS w Legnicy z 2014 r. i 2015 r. dotyczące Zakładu Usług Pogrzebowych i z 2014 r. odnośnie kontroli środka transportu do przewozu zwłok i szczątków ludzkich

komunalnych Miasta Legnica: [1] dwa z października 2014 r. dotyczące cmentarzy komunalnych przy ul. Wrocławskiej 124 i przy ul. Zielnej 1 w Legnicy, [2] trzy z października i listopada 2015 r. odnośnie stanu sanitarnego na cmentarzach komunalnych przy ul. Wrocławskiej 124 i przy ul. Zielnej 1 w Legnicy oraz cmentarza w Jaszkanie. W żadnej z tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wniesiono uwag, co do stanu sanitarnego kontrolowanych cmentarzy komunalnych Miasta Legnica.

(dowód: akta kontroli str.118-135, 400-407)

3.4. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych Miasta Legnica.

(dowód: akta kontroli str. 400-405)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Od 1993 r. nie aktualizowano zapisów umowy z LPGK sp. z o.o. dotyczących realizacji przez ten podmiot zadań na cmentarzach przy ul. Wrocławskiej 124 i Zielnej 1 w Legnicy, co spowodowało utratę ważności części zapisów umowy i nieuregulowanie sposobu realizacji niektórych zadań ciążących na Mieście Legnica, określonych w *ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, m.in. w zakresie prowadzenia dokumentacji cmentarnej.

W umowie zawartej z LPGK sp. z o.o. na administrowanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi przy ul. Wrocławskiej 124 i Zielnej 1 w Legnicy⁵², wśród zadań powierzonych Zarządcy wskazano kompleksową obsługę uroczystości pogrzebowych (m.in. sprzedaż trumien, kwiatów i wieńców), co nie należało do zadań własnych samorządu gminnego, a działalność ta przekraczała zakres prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, ustalony dla samorządów gminnych na podstawie art. 10 ust. 1-3 *ustawy o gk*. W umowie ustalono również, że Spółka organizuje pochówki, w tym osób bezdomnych na terenie nieistniejącego województwa legnickiego, podczas gdy jest to zadanie własne Miasta Legnica. Ponadto, w treści umowy nie było zapisów odnoszących się do części zadań realizowanych przez Spółkę, m.in. nie zawierała ona zapisów dotyczących prowadzenia dokumentacji cmentarnej wymaganej na podstawie przepisów *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*. Umowa nie określa także warunków realizacji niektórych zadań w praktyce wykonywanych przez Spółkę, m.in. zakresu i sposobu decydowania o zagospodarowaniu terenu cmentarzy komunalnych, w tym zasad korzystania z terenu cmentarzy i otoczenia dla celów handlowych i innych, ubezpieczenia cmentarzy.

Z kolei w umowie dzierżawy cmentarza komunalnego w Jaszkanie⁵³, nie wprowadzono zapisów dotyczących zakresu i sposobu kontroli i nadzoru ze strony Urzędu nad realizacją przez LPGK sp. z o.o. zadań w zakresie zarządzania i utrzymania tego cmentarza. Nie określono także instrumentu w postaci finansowych kar umownych pozwalającego na skuteczne egzekwowanie nieprawidłowej realizacji zadań przez Spółkę. Ustalając obowiązek prowadzenia ksiąg cmentarnych (§ 3 pkt 19 umowy dzierżawy), w umowie wymieniono tylko dwie spośród trzech takich ksiąg wymaganych przepisem § 1 *rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji grobów*, tj. *Księgę osób pochowanych na cmentarzu* oraz *Alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu*, pomijając *Księgę grobów*.

⁵² Nr 1/ZUP/93 z dnia 4 stycznia 1993 r.

⁵³ Nr GN. XVI/55/2013 z 23 maja 2013 r. (z aneksami).

Obie z ww. umów nie zawierały zapisów zapewniających bieżący nadzór i kontrolę ze strony Urzędu oraz możliwość egzekwowania niewłaściwej realizacji zadań powierzonych Zarządcy, poprzez stosowanie finansowych kar umownych.

Dyrektor Wydziału IK wyjaśniła, że umowy dotyczące realizacji przez LPGK sp. z o.o. zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych nie przewidują kontroli dokumentów księgowych. Poinformowała, że zapisy umowy dzierżawy na cmentarz komunalny w Jaszkanie zostaną uzupełnione o obowiązek prowadzenia *Księgi grobów*.

Zastępca Prezydenta Legnicy wskazała, że brak zapisów dotyczących kar umownych nie wyklucza skutecznego egzekwowania prawidłowej realizacji zadań przez Spółkę a dodatkowym mechanizmem nadzoru nad działalnością LPGK sp. z o.o. jest rada nadzorcza i walne zgromadzenie.

NIK podziela stanowisko Zastępcy Prezydenta Legnicy, że brak zapisów dotyczących kar umownych nie wyklucza skutecznego egzekwowania prawidłowej realizacji zadań przez Zarządcę cmentarzy komunalnych Gminy Legnica, niemniej zauważa, iż określenie w umowie stosownej wysokości kar za niewłaściwe wykonywanie przedmiotu umowy i okoliczności, w jakich mogą one być naliczane, w praktyce znacznie ułatwia i przyspiesza egzekwowanie od niesolidnego wykonawcy umowy należytej jej realizacji, bez konieczności dochodzenia tego na niekiedy długotrwałej drodze sądowej.

Dyrektor Wydziału Rozwoju w Urzędzie, realizującego zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego wskazała, że rada nadzorcza LPGK sp. z o.o. na każdym z posiedzeń odbytych w latach 2014-2015 analizowała sytuację finansową Spółki, w tym dotyczącą Zakładu Usług Pogrzebowych realizującego w ramach struktury Spółki zadania związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi Miasta Legnica. Szczegółowo rada nadzorcza omówiła na posiedzeniu w dniu 16 czerwca 2015 r. sytuację cmentarza w Jaszkanie, przyjmując wyjaśnienia Zarządu Spółki w sprawie strat na działalności związanej z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarza, wynikających ze wzrostu kosztów bezpośrednich i pośrednich w pozycjach amortyzacja, zużycie materiałów, usługi transportowe, wynagrodzenia. Zarząd poinformował radę nadzorczą, że strata pokrywana jest z przychodów z działalności komercyjnej Spółki w zakresie usług pogrzebowych.

(dowód: akta kontroli str. 70-91, 330-332, 410-414, 418 424, 440-444)

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*⁵⁴, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu prawidłowego uregulowania statusu formalno-prawnego cmentarza komunalnego Miasta Legnicy w Jaszkanie z uwzględnieniem przewidzianych prawem zasad współdziałania między gminami.
2. Wprowadzenie rozwiązań zapewniających – zgodnie z wymogiem określonym w art. 4 ust. 1 pkt 4 *ustawy o dochodach j.s.t.* – wpływ środków finansowych pozyskiwanych z opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych na rachunek dochodów budżetu Miasta Legnica.

⁵⁴ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.

3. Spowodowanie zaprzestania prowadzenia przez LPGK sp. z o.o. komercyjnej działalności gospodarczej w zakresie usług pogrzebowych, niespełniającej kryteriów ustalonych przepisem art. 10 ust. 1-3 *ustawy o gk* w związku z art. 9 ust. 2 *ustawy o sg*. Dopiero ich spełnienie umożliwia samorządowi gminny prowadzenie działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.
4. Analizę i aktualizację zapisów umowy z 1993 r. oraz umowy dzierżawy z 2013 r. w sprawie sposobu realizacji przez LPGK sp. z o.o. zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych Miasta Legnica, celem ich dostosowania do obowiązujących przepisów prawnych, w tym dotyczących zakresu powierzonych zadań i przekazywania opłat za usługi cmentarne na rachunek dochodów Miasta Legnica oraz wprowadzenie do przedmiotowych umów zapisów ustalających zasady nadzoru i kontroli ze strony Urzędu nad ich realizacją oraz umożliwiających stosowanie ewentualnych finansowych kar umownych, w przypadkach wykonywania zadań przez Zarządcę niezgodnie z tymi umowami.

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 *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 we Wrocławiu.

*Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie wykonania
wniosków*

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK*, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Wrocław, dnia kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontroler:
Mieczysław Biernat
Doradca techniczny

.....
Podpis

.....
podpis