



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR – 410.002.02.2016
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
Kontroler	Jerzy Skowroński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98270 z dnia 15 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Legnickie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej: „LPGK sp. z o.o.” lub „Spółka”), adres: Nowodworska 60, 59-220 Legnica ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezesem Zarządu LPGK sp. z o.o. od 30 maja 2012 r. jest Józef Wasinkiewicz (dowód: akta kontroli str. 4-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W ocenie NIK w okresie 2014-2015 w związku z wykonywaniem zadań w zakresie zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych miasta Legnica zlokalizowanych w Legnicy przy ul. Wrocławskiej 124 i ul. Zielnej 1 oraz we wsi Jasków³, LPGK sp. z o.o. prawidłowo:

- wywiązywała się z obowiązku dotyczącego utrzymania właściwego stanu techniczno-sanitarnego ww. cmentarzy, zachowując wymogi wynikające z ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*⁴ (dalej: „ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych”) i aktów wykonawczych do tej ustawy, a w szczególności *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków*⁵ (dalej: „rozporządzenie w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze”),
- prowadziła w systemie informatycznym dokumentację cmentarną zachowując wymogi określone w *rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów*⁶ (dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji grobów”).

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość, która polegała na naruszeniu przez Spółkę ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny poza sferą użyteczności publicznej, wynikających z art. 10 ust. 1-3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*⁷ (dalej: *ustawa o gk*) w związku

¹ Regon:390081536.

² 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.

³ Cmentarz położony na obszarze sąsiadujących z Legnicą gmin Krotoszyce i Miłkowice.

⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 2126.

⁵ Dz.U. Nr 48, poz. 284.

⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 90, poz. 1013 ze zm. – według stanu prawnego obowiązującego w kontrolowanym okresie, tj. w latach 2014-2015.

⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*⁸ (dalej: „*ustawa o sg*”), poprzez prowadzenie działalności komercyjnej w zakresie usług pogrzebowych, niezwiązanej z realizacją zadań publicznych.

Rezultatem przeprowadzonych badań kontrolnych była także uwaga dotycząca traktowania przez Spółkę środków finansowych pobranych z tytułu opłat cmentarnych jako własny przychód, choć stanowiły one dochód miasta Legnica i powinny być odprowadzane na rachunek dochodów budżetowych tej jednostki samorządu terytorialnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych w zakresie powierzonym przez Miasto Legnica

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2014-2015 zadanie własne Miasta Legnica związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie cmentarzy gminnych⁹ realizowało LPGK sp. z o.o. Spółka powstała w 1991 r. z przekształcenia Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Legnicy¹⁰, a 100% jej udziałów należało do Miasta Legnica. Powierzenie realizacji przedmiotowego zadania nastąpiło poprzez zapis w umowie Spółki w części dotyczącej przedmiotu działalności: utrzymanie i konserwacja cmentarzy komunalnych. Ponadto w przedmiocie działalności Spółki wskazano działalność komercyjną *Pogrzeby i działalność pokrewna* (PKD¹¹ 96.03.Z.).

(dowód: akta kontroli str. 10-20, 26-37)

Ponadto w zakresie realizacji przez Spółkę zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych zawarto z Miastem Legnica umowę nr 1/ZUP/93 z 4 stycznia 1993 r. dotyczącą dwóch cmentarzy zlokalizowanych w Legnicy przy: ul. Wrocławskiej 124 i na ul. Zielnej 1. Na podstawie umowy dzierżawy nr GN/XV/55/2013 z 23 maja 2013 r. (z aneksami) ustalono warunki realizacji tych zadań na cmentarzu komunalnym w Jaszkanie.

(dowód: akta kontroli str. 57-58, 59-71)

Spółka na podstawie umowy nr 1/ZUP/93 z 4 stycznia 1993 r. zobowiązana była do:

- a) administrowania i zarządzania na cmentarzach przy ul. Wrocławskiej 124 i ul. Zielnej 1 w Legnicy oraz utrzymywania obiektów cmentarnych,
- b) realizacji usług o charakterze komercyjnym, polegających na kompleksowej obsłudze uroczystości pogrzebowych, w tym: przewozie zwłok autokarawanem na zlecenie rodzin osób zmarłych, prokuratury i Policji na terenie całego kraju; przechowywaniu zwłok w chłodniach; myciu i ubieraniu zwłok; sprzedaży trumien w szerokim asortymencie, o wysokiej jakości; sprzedaży krzyży nagrobnych i tabliczek; sprzedaży wieńców oraz innych akcesoriów pogrzebowych w szerokim asortymencie z dostarczeniem ich do kaplicy cmentarnej; innych usług zleczanych przez rodziny i instytucje (pielęgnacja grobów, fotograf itp.),

⁸ Dz.U. z 2015, poz. 1515 ze zm.

⁹ Ustalone przepisem art. 7 ust. 1 pkt. 13 *ustawy o sg*.

¹⁰ Uchwała Nr XXVIII/160/91 Rady Miejskiej w Legnicy z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie przekształcenia *Gospodarki Komunalnej w Legnicy*.

¹¹ Polska Klasyfikacja Działalności.

b) organizacji i obsługi pogrzebów zleczanych przez Miejski Ośrodek Opieki Społecznej w Legnicy oraz innych instytucji i Domów Pomocy Społecznej na podstawie przepisów art. 17 ust. 1 pkt 15 i art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*¹²,

Na podstawie umowy dzierżawy nr GN.XV/55/2013 z 23 maja 2013 r. dotyczącej nieruchomości, stanowiącej cmentarz komunalny w Jaszkanie, Spółka zobowiązana była do:

a) prowadzenia na nieruchomości będącej przedmiotem dzierżawy oraz dokonywania pochówków zgodnie z obowiązującymi przepisami¹³,

b) wykorzystywania obiektów zlokalizowanych na terenie cmentarza zgodnie z ich przeznaczeniem oraz utrzymania obiektów i znajdujących się w nich pomieszczeń pracy, a także terenu i urządzeń z nimi związanych zgodnie z przepisami prawa budowlanego, w stanie zapewniającym bezpieczne i higieniczne warunki pracy, zapewniając bezpieczeństwo użytkowania, w tym okresowe przeglądy techniczne,

c) wykonywania usług pogrzebowych na terenie obiektu i organizacji nabożeństw i ceremonii pogrzebowych (wielowyznaniowych oraz świeckich),

d) przygotowywania i przechowywania zwłok do pochówków,

e) zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego i zabezpieczenia użytkowanych obiektów przed zagrożeniem pożarowym,

f) całodobowego zabezpieczenia obiektu przed kradzieżą, włamaniem, zniszczeniem oraz ubezpieczenia obiektów na czas trwania umowy u ubezpieczyciela przed włamaniem, kradzieżą i działaniem czynników zewnętrznych (pożar, wichura, zalanie, powódź, wyładowania atmosferyczne) oraz ubezpieczenia OC na swój koszt,

g) zawarcia umów i ponoszenia opłat za media,

h) całorocznego utrzymania, w tym: utrzymania zimowego i utrzymania czystości terenu cmentarza wraz z otoczeniem (pola grzebalne, parkingi, droga dojazdowa bez drogi gminnej w gminie Miłkowice, drogi wewnętrzne, plac manewrowy),

i) utrzymania instalacji kanalizacji deszczowej wraz ze zbiornikiem retencyjno-chłonnym i studniami chłonnymi,

j) dokonywania bieżących napraw i konserwacji urządzeń i wyposażenia obiektów zlokalizowanych na terenie cmentarza, wykonywania konserwacji i bieżących napraw ogrodzenia,

k) urządzania nowych miejsc do pochówków na podstawie planu zagospodarowania cmentarza poprzez planowe zagospodarowanie poszczególnych kwater w zakresie I etapu,

l) uzyskania pozwolenia na budowę grobów murowanych oraz ich wykonywania,

m) zamieszczania informacji o obowiązujących na terenie Cmentarza cenach usług, książki skarg i wniosków w miejscu widocznym dla klientów,

¹² Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

¹³ [1] ustawą z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*; [2] rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. *w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi* (Dz.U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1783); [3] rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2011r. *w sprawie przechowywania zwłok i szczątków* (Dz. U. z 2011r., Nr 75, poz. 405); [4] rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008r. *w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówków zwłok i szczątków* (Dz.U. z 2008 r., Nr 48, poz. 284)

- n) rzetelnego prowadzenia dokumentacji cmentarnej, w tym dotyczącej pochówków, z zachowaniem obowiązujących przepisów (zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie sposobu prowadzenie ewidencji grobów*),
- o) prowadzenia rejestru opłat i rezerwacji przedłużających opłatę na kolejne 20 lat,
- p) prowadzenia szkicu kwater z grobami zmarłych,
- r) dopuszczania innych zakładów pogrzebowych do świadczenia swoich usług na terenie domu pogrzebowego, zgodnie z wyborem rodziny zmarłego,
- s) poboru opłaty cmentarnej, zgodnie z cennikiem zatwierdzonym przez Prezydenta Miasta Legnicy w sprawie ustalenia cenników za usługi cmentarne obowiązujące na Cmentarzach Komunalnych w Legnicy, które stanowią przychód Dzierżawcy,
- t) ponoszenia opłat i podatków związanych z przedmiotem dzierżawy, a wynikających z odrębnych przepisów, a w szczególności podatku od nieruchomości.

Stosownie do zapisów przedmiotowej umowy, miesięczny czynsz dzierżawny wynosił 104,00 zł plus podatek VAT, płatne do 10 dnia każdego miesiąca. W badanym okresie Spółka terminowo realizowała zobowiązania z tytułu zawartej umowy dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 57, 66-67, 244-245)

W umowach Miasto Legnica nie zobowiązała Spółki do składania sprawozdań z zakresu zarządzania Cmentarzami Komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 57-71)

W badanym okresie na trzech cmentarzach komunalnych Miasta Legnica zarządzanych przez LPGK sp. z o.o. dokonano łącznie 2110 pochówków, z czego 1045 pochówków w 2014 r. i 1065 pochówków w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 75, 76)

2a. Spółka prowadziła dokumentację cmentarną wymaganą przepisem § 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów* wykorzystując system informatyczny. Analiza wpisów dotyczących 68 pochówków¹⁴ dokonanych w: [1] Księdze osób pochowanych na cmentarzu w układzie rocznikowym; [2] Księdze grobów; [3] Alfabetycznym spisie osób pochowanych na cmentarzu w układzie rocznikowym wykazała we wszystkich przypadkach zachowanie wymogów *rozporządzenia w sprawie ewidencji grobów*, w tym, co do zakresu danych ujmowanych w księgach cmentarnych. Dane do systemu informatycznego wprowadzały dwie osoby (pracownicy Spółki) upoważnione poprzez udostępnienie loginu i hasła. System informatyczny posiadał licencję (umowa z dnia 15 października 2010 r.) i pozwalał na archiwizację danych.

(dowód: akta kontroli str. 75-91)

2b. Na podstawie uchwały Nr XLVII/338/97 z 24 listopada 1997 r. Rada Miejska Legnicy w oparciu o art. 4 ust. 2 *ustawy o gk* upoważniła Zarząd Miasta (Prezydenta Legnicy) do ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W latach 2014-2015 na Cmentarzach Komunalnych w Legnicy i w Jaszkanie obowiązywały cenniki wprowadzone zarządzeniami Prezydenta Legnicy: nr 471/PM/2013 z 2 maja 2013 r. i nr 230/PM/2014 z 23 kwietnia 2014 r. w sprawie

¹⁴ Dobór losowy - co trzydziesta dokumentacja liczona od nr 1 dała łączną próbę 34 dokumentacji z jednego roku objętego kontrolą.

ustalenia cennika za usługi cmentarne. Zgodnie z treścią tych zarządzeń ustalono opłaty: [1] za korzystanie z kaplicy, [2] za korzystanie z pokoju pożegnań¹⁵, [3] za udostępnienie miejsca na okres 20 lat, [4] za przedłużenie udostępnienia miejsca na 20 lat, [5] za przedłużenie udostępnienia miejsca przy dochowaniu do istniejącego grobu do 20 lat, [6] za korzystanie z alejek cmentarnych przez samochody o ciężarze całkowitym do 3,5 t., [7] za korzystanie z alejek cmentarnych przez samochody o ciężarze powyżej 3,5 t., [8] za zezwolenie na postawienie nowego nagrobka, [9] opłatę administracyjną, [10] za nadzór pracownika cmentarza nad ekshumacją wykonywaną przez firmę pogrzebową¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 92, 97-98, 106-107)

Analiza 60 faktur (po 30 z każdego roku objętego kontrolą) potwierdziła zgodność pobranych przez Spółkę opłat ze stawkami określonymi w Zarządzeniach Prezydenta Legnicy nr 471/PM/2013 z 2 maja 2013 r. i nr 230/PM/2014 z 23 kwietnia 2014 r. w sprawie *ustalenia cennika za usługi cmentarne.*

(dowód: akta kontroli str. 115, 116)

2c. W badanym okresie cmentarze komunalne Miasta Legnica zarządzane przez LPGK sp. z o.o. objęte były ogółem 17 kontrolami zewnętrznymi, w tym sześcioma kontrolami przeprowadzonymi przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Legnicy (dalej: „PPIS w Legnicy”), ośmioma¹⁷ kontrolami przeprowadzonymi przez pracownika Urzędu Miasta Legnica, jedną kontrolą Państwowej Inspekcji Pracy, jedną wizytą monitorującą przeprowadzoną przez Państwowy Urząd Pracy oraz jedną kontrolą przeprowadzoną przez Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej.

(dowód: akta kontroli str. 127-227)

Kontrole PPIS w Legnicy dotyczyły wszystkich trzech cmentarzy komunalnych Miasta Legnica zarządzanych przez Spółkę i nie wykazały jakichkolwiek uchybień w zakresie przestrzegania wymagań higieniczno-sanitarnych.

(dowód: akta kontroli str. 134-171)

3. Według zapisów § 2 zarządzeń Prezydenta Miasta Legnicy nr 471/PM/2013 z 2 maja 2013 r. oraz nr 230/PM/2014 z 23 kwietnia 2014 r. w sprawie *ustalenia cenników za usługi cmentarne* obowiązujących na dwóch cmentarzach komunalnych zlokalizowanych w Legnicy i na cmentarzu komunalnym Miasta Legnica w Jaszkanie, pobrane przez Spółkę środki finansowe z tytułu opłat cmentarnych stanowiły przychód LPGK sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 57-71, 92, 97-98, 106-107, 229-238)

4. W badanym okresie w Spółce obowiązywały zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych opracowane w oparciu o ustawę z 29 września 1994 r. o *rachunkowości*¹⁸. Prowadzona w LPGK sp. z o.o. ewidencja księgową wyodrębniła przychody i koszty związane z realizacją zadań związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych Miasta Legnica, które w latach badanego okresu wyniosły: [przychody] w 2014 r. - 783,1 tys. zł i w 2015 r.

¹⁵ Pozycja ujęta w cenniku stanowiącym załącznik do zarządzenia 471/PM/2013 Prezydenta Miasta Legnica z 02 maja 2013 r. a nieujęta w cenniku stanowiącym załącznik do zarządzenia 230/PM/2014 Prezydenta Miasta Legnica z 23 kwietnia 2014 r.

¹⁶ Pozycja nie ujęta w cenniku stanowiącym załącznik do zarządzenia 471/PM/2013 Prezydenta Miasta Legnica z 02 maja 2013 r. a ujęta w cenniku stanowiącym załącznik do zarządzenia 230/PM/2014 Prezydenta Miasta Legnica z 23 kwietnia 2014 r.

¹⁷ Wobec braku wpisów w Książce kontroli liczba tę określono na podstawie posiadanych przez LPGK sp. z o.o. protokołów kontroli lub notatek z kontroli.

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

- 1 123,4 tys. zł; [koszty] w 2014 r. - 3 158,4 tys. zł i w 2015 r. - 3 163,2 tys. zł, [wynik] strata w wysokości: w 2014 r. (-) 2 315,7 tys. zł i w 2015 r. (-) 1 986,0 tys. zł.

W latach objętych kontrolą Spółka prowadziła działalność komercyjną w zakresie usług pogrzebowych, na której uzyskała: [przychody]: w 2014 r. – 4 860,9 tys. zł, w 2015 r. – 4 838,6 tys. zł, [koszty]: w 2014 r. – 1 749,2 tys. zł, w 2015 r. – 1 825,7 tys. zł, [wynik] zysk wynoszący: w 2014 r. – 3 111,7 tys. zł i w 2015 r. – 3 012,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 239-243)

5. W badanym okresie do Spółki wpłynęło ogółem sześć skarg z zakresu zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych Miasta Legnica, w tym jedna zasadna (została potwierdzona - dotyczyła nieuporządkowania terenu wokół grobu).

Niezasadne skargi dotyczyły spraw związanych z wykonaniem i uszkodzeniem nagrobków, kradzieżami, niewłaściwie pobraną opłatą cmentarną. Badając je pracownicy Spółki przeprowadzali wizję lokalną oraz analizę dokumentacji, kończąc sprawę lub wskazując właściwego adresata (np. w sprawach dotyczących kradzieży wskazywano Komendę Powiatową Policji w Legnicy). Na skargi odpowiadano pisemnie.

(dowód: akta kontroli str. 246-255)

6. Weryfikacja przestrzegania przez LPGK sp. z o.o. wymogów, w tym sanitarno-technicznych, dokonana z wykorzystaniem środka dowodowego w postaci oględzin cmentarzy komunalnych w Legnicy przy ul. Wrocławskiej 124 i w Jaszkanie wykazała prawidłową realizację tych zadań, przy zachowaniu wymogów wynikających z *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych*¹⁹ i aktów wykonawczych do tej ustawy, szczególnie *rozporządzenia w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze*.

(dowód: akta kontroli str. 256-257)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Realizując postanowienia § 2 zarządzeń Prezydenta Miasta Legnica nr 471/PM/2013 z 2 maja 2013 r. oraz nr 230/PM/2014 z 23 kwietnia 2014 r. *w sprawie ustalenia cenników za usługi cmentarne*, LPGK sp. z o.o. traktowała środki finansowe pobrane z tytułu opłat cmentarnych (783,1 tys. zł w 2014 r. i 1 123,4 tys. zł w 2015 r.) jako swój przychód. Środki te powinny być jednak zakwalifikowane do dochodów własnych Miasta Legnica w postaci wpływów z majątku gminy (cmentarzy komunalnych), o czym rozstrzygał przepis art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*²⁰ i w związku z tym powinny być przez Spółkę odprowadzone na rachunek dochodów budżetu Miasta Legnica.

(dowód: akta kontroli str. 57-71, 92, 97-98, 106-107, 229-238)

Ustalona nieprawidłowość

W działalności jednostki w kontrolowanym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Prowadzenie przez LPGK sp. z o.o. ze 100% kapitałowym udziałem Miasta Legnica działalności komercyjnej w zakresie usług pogrzebowych z naruszeniem ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny poza sferą użyteczności publicznej, wynikających z art. 10 ustawy *ustawa o gk* w związku z art. 9 ust. 2 *ustawy o sg*.

W kontrolowanym okresie jedynym udziałowcem spółki LPGK sp. z o.o. było Miasto Legnica (jednostka samorządu terytorialnego). W tej sytuacji w działalności

¹⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 2126

²⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.

gospodarczej prowadzonej przez Spółkę obowiązywały ograniczenia ustalone dla samorządów gminnych, wynikające z art. 10 *ustawy o gk* w związku z art. 9 ust. 2 *ustawy o sg*. Przepisy te w sposób jednoznaczny określały, że samorząd gminny (spółka gminna) może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej wyłącznie, gdy spełnione zostaną wszystkie przesłanki ustalone przepisem art. 10 *ustawy o gk*. LPGK sp. z o.o. nie zastosowała się do wskazanych ograniczeń i (oprócz uprawnionej realizacji zadań Miasta Legnica z zakresu użyteczności publicznej w postaci zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych²¹) realizowała działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej polegającą na komercyjnym świadczeniu usług pogrzebowych (wszelkie czynności związane z pochówkiem). W ramach tej działalności 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. Tworzenie przez samorządy gminne spółek kapitałowych oraz przystępowanie do nich może następować tylko i wyłącznie w celu wykonywania spoczywających na Gminie zadań publicznych. Ograniczenie działalności samorządu gminnego wyłącznie do zadań publicznych wynika z ogólnej (konstytucyjnej) zasady, 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 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*). Jedynym i wyłącznym przedmiotem działania utworzonej przez Miasto Legnica spółki LPGK sp. z o.o. powinno być wykonywanie zadań publicznych (własnych i zleconych) należących do zakresu działania tego samorządu gminnego, polegających na zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej.

Prowadzona przez LPGK sp. z o.o. działalność komercyjna w zakresie usług pogrzebowych wykraczała poza obszar dopuszczony dla samorządów gminnych, 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 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 których 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 gospodarczych²² 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.

Prowadzenie działalności gospodarczej w przedmiocie *Pogrzeby i działalność pokrewna* (PKD 96.03.Z) zostało ujęte w umowie LPGK sp. z o.o. w ramach danych zamieszczonych w Krajowym Rejestrze Sądowym.

(dowód: akta kontroli str.10-24, 237-241)

²¹ Zadanie własne ustalone przepisem art. 7 ust. 1 pkt. 13 *ustawy o sg*

²² Bankowa, ubezpieczeniowa, doradcza, promocyjna, edukacyjna, wydawnicza na rzecz samorządu gminnego.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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*²³ wnosi o wprowadzenie zmian przedmiotu działalności spółki z uwidocznieniem w Krajowym Rejestrze Sądowym poprzez wykreślenie działalności komercyjnej związanej ze świadczeniem usług pogrzebowych (PKD 96.03.Z) i zaprzestanie prowadzenia tej działalności, w związku z naruszeniem ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej ustalonego przepisem art. 10 ust. 1-3 ustawy o *gospodarce komunalnej*, w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o *samorządzie gminnym* dla samorządów gminnych (spółek ze 100% udziałem gminy).

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:
Jerzy Skowroński
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
podpis

²³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

