



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.002.06.2016
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	Andrzej Siekierka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 98269 z dnia 15 stycznia 2016 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 1-2)</i>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Szklarskiej Porębie, ul. Buczka 2, 58-580 Szklarka Poręba (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Graf, Burmistrz Szklarskiej Poręby (dalej: „Burmistrz”) od dnia 9 grudnia 2014 r. Poprzednio, w okresie od 1 grudnia 2010 r. do 8 grudnia 2014 r., funkcję tę pełnił Grzegorz Sokoliński. <i>(dowód: akta kontroli str. 3-7)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK w latach 2014-2015 zadania dotyczące zarządzania cmentarzem komunalnym na terenie Gminy Szklarska Poręba (dalej: „Gmina”) nie były realizowane prawidłowo¹. Istotne nieprawidłowości wystąpiły we wszystkich trzech obszarach kontrolowanej działalności, tj.: [1] organizacji zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza; [2] ustalania i rozliczania opłat za groby oraz prawidłowość dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarza komunalnego oraz [3] wykonywania nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego. Dotyczyły one w szczególności: [1] rozbudowy cmentarza komunalnego bez wcześniejszego spełnienia wymogów określonych przepisem art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o *cmentarzach i chowaniu zmarłych*² w zakresie uzyskania decyzji o rozszerzeniu wyrażonej przez Radę Miejską w Szklarskiej Porębie w formie uchwały oraz bez uprzedniego uzyskania decyzji właściwego organu Inspekcji Sanitarnej w sprawie zgody na rozszerzenie; [2] przygotowania przez Burmistrza Miasta Szklarska Poręba projektu uchwały Nr XLII/484/06 w sprawie *zasad funkcjonowania cmentarza komunalnego w Szklarskiej Porębie przy ul. Ks. Kard. Stefana Wyszyńskiego*, uchwalonej następnie przez Radę Miejską, w której wskazano, jako zarządcę cmentarza komunalnego konkretny, nazwany podmiot gospodarczy, choć wyznaczenie takiego podmiotu w świetle zapisów art. 2 ust. 1 ww. ustawy należało do wyłącznej kompetencji Burmistrza; [3] wpisania w przedmiocie działalności Miejskiego Zakładu Gospodarki Lokalowej w Szklarskiej Porębie (dalej: „MZGL” lub „Zakład”) komercyjnych usług pogrzebowych, nienależących do zadań własnych gminy i niemającej charakteru zadań użyteczności publicznej, co naruszało przepisy art. 7 ustawy z 20 grudnia 1996 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 ze zm.

o gospodarce komunalnej³; [4] powierzenia prowadzenia i administrowania cmentarzem komunalnym w Szklarskiej Porębie w oparciu o dwie umowy zawarte z MZGL, podczas, gdy postawą powierzenia wykonywania tych zadań powinien być akt organu gminy powołujący do życia jednostkę budżetową i określający przedmiot jej działania; [5] ujęcia w cenniku opłat za usługi pogrzebowe i użytkowanie cmentarza komunalnego opłat, które nie dotyczyły usług komunalnych o charakterze zadań użyteczności publicznej⁴; [6] niedochodzenia dochodów własnych Gminy określonych w art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵, które w imieniu Gminy realizował zarządca cmentarza komunalnego, tj. MZGL.

NIK wskazuje, że ww. nieprawidłowości świadczą o słabości systemu kontroli zarządczej w zakresie związanym z realizacją zadań dotyczących zarządzania cmentarzem komunalnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2014-2015, zadania związane z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego przypisane były zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁶ do właściwości Referatu Inwestycji Miejskich i Gospodarki Komunalnej (dalej: „Referat”), który podlegał Zastępcy Burmistrza. W Referacie sprawy cmentarza komunalnego realizował pracownik zatrudniony na stanowisku do spraw ochrony środowiska. Do jego obowiązków należało m.in.: [1] prowadzenie spraw związanych z zakładaniem i rozszerzaniem cmentarzy komunalnych oraz [2] nadzór nad prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza.

(dowody: akta kontroli str. 8-22)

Kierownik Referatu wskazał, że zadania powierzone zarządcy cmentarza były nadzorowane poprzez kontrolę oraz weryfikację składanych przez niego comiesięcznych sprawozdań i faktur, a także poprzez kontrolę w miejscu wykonywania powierzonych zadań. Na okoliczność kontroli realizacji zadań nie spisywano protokołów.

(dowody: akta kontroli str. 23-25)

1.2. Na terenie Szklarskiej Poręby w latach 2014-2015 funkcjonował⁷ jeden cmentarz komunalny zlokalizowany przy ulicy Kardynała Stefana Wyszyńskiego⁸ będący własnością gminy i służący wyłącznie jej potrzebom.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

⁴ Np.: [1] opłaty za usługi związane z prowadzeniem pogrzebu (trumna duża): [a] przechowanie w kaplicy cmentarnej, przygotowanie ceremonii pogrzebowej (130 zł); [b] wykopanie grobu (500 zł); [c] transport trumny ze zwłokami z kaplicy cmentarnej, złożenie trumny na blokach nad grobem, zakopanie krzyża, zasypianie dołu grobu ziemią zgromadzoną na poboczu, uformowanie mogiły (440 zł); [d] utrzymanie czystości na cmentarzu po pogrzebie (30 zł); [e] obniżenie ceny za transport własny trumny ze zwłokami (o 200 zł); [2] opłaty związane z ustawianiem pomników: [a] przy pomniku pojedynczym (200 zł); [b] przy pomniku podwójnym (400 zł); [c] przy pomniku dziecięcym (150 zł); [d] przy grobowcu (800 zł).

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 513.

⁶ W badanym okresie obowiązywały dwa Regulaminy Organizacyjne Urzędu, a mianowicie: z dnia 1 sierpnia 2011 r. wprowadzony zarządzeniem Nr 0151/148/11 Burmistrza Szklarskiej Poręby oraz z dnia 1 lipca 2015 r. wprowadzony zarządzeniem Nr 0151.172.2015 11 Burmistrza Szklarskiej Poręby

⁷ Urząd nie posiadał dokumentacji założenia cmentarza komunalnego w Szklarskiej Porębie. Cmentarz założony został wiele lat temu i funkcjonował, jako cmentarz parafialny. W XX wieku część cmentarza uzyskała status cmentarza komunalnego w wyniku komunalizacji.

(dowody: akta kontroli str. 103-105)

Kierownik Referatu wskazała, że w ostatnich pięciu latach (tj. 2010-2015) w Urzędzie prowadzono analizy dotyczące stopnia wykorzystania terenu cmentarza komunalnego. W 2011 r. Komisja Rewizyjna Rady Miasta Szklarska Poręba w wyniku kontroli stanu wolnych miejsc na cmentarzu komunalnym, przeprowadzonej wspólnie z zarządcą cmentarza stwierdziła brak miejsc grzebalnych. W związku z tym zachodzi konieczność rozszerzenia cmentarza. Również kierownik MZGL wnioskował o powiększenie terenu cmentarza⁹, którego efektem była podjęta decyzja o rozbudowie cmentarza.

W związku z powyższym przystąpiono do prac związanych z rozbudową cmentarza komunalnego. I tak: [1] Decyzją Nr 370/2012 z dnia 24 sierpnia 2012 r. Starosta Jeleniogórski zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę pn. „Rozbudowa cmentarza komunalnego wraz z infrastrukturą techniczną, budową parkingu w Szklarskiej Porębie, przy ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego, nr ewidencyjny działki: 2, 3, 4, 5, 19 obręb 004” (dalej: „Rozbudowa cmentarza”); [2] Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Jeleniej Górze w wydanej w dniu 14 sierpnia 2013 r. opinii sanitarnej nie zgłosił sprzeciwu w dopuszczeniu do użytkowania Rozbudowy cmentarza pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych; [3] Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Jeleniej Górze decyzją Nr 54 z dnia 29 października 2013 r. udzielił Gminie Szklarska Poręba pozwolenia na użytkowanie Rozbudowy cmentarza.

(dowody: akta kontroli str. 26--48)

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: „m.p.z.p.”) wprowadzony uchwałą Nr VIII/80/2011 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 11 maja 2011 r.¹⁰ uwzględniał przeznaczenie terenów pod rozbudowę cmentarza. Powyższe poprzedzone było uchwałą nr XXXIII/393/09 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z 30 marca 2009 r.¹¹, w której określono przeznaczenie gruntów leśnych sąsiadujących z istniejącym cmentarzem na jego rozbudowę po uzyskaniu wyłączenia z użytku leśnego, co zostało uczynione.

(dowody: akta kontroli str. 49-64)

Podjęcie ww. uchwały poprzedzone było uzyskaniem wymaganej przepisem art. 1 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zgody Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Jeleniej Górze. Organ ten w dniu 2 marca 2010 r. pozytywnie zaopiniował projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod względem wymagań higienicznych i sanitarnych.

(dowody: akta kontroli str. 65-74)

⁸ Na działkach nr 3 i 19 obr. 4 oraz części działek nr 2 i 4 obręb 4 przy ulicy Wyszyńskiego w Szklarskiej Porębie.

⁹ Pismo znak: L.dz. 75/RZ/13 z dnia 4 stycznia 2013 r.

¹⁰ Uchwała Nr VIII/80/2011 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w sąsiedztwie ul. Armii Krajowej, ul. Oficerskiej, ul. 11 Listopada i ul. Górnej w Szklarskiej Porębie.

¹¹ Uchwała nr XXXIII/393/09 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z 30 marca 2009 r. w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w sąsiedztwie ul. Armii Krajowej, ul. Oficerskiej, ul. 11 Listopada i ul. Górnej w Szklarskiej Porębie.

1.3. W latach 2014-2015 zarządcą cmentarza komunalnego był, na podstawie podpisanych w tym zakresie umów¹², zakład budżetowy Gminy – Miejski Zakład Gospodarki Lokalowej, któremu zgodnie ze statutem¹³ jako przedmiot działalności wpisano m.in.: [1] prowadzenie i obsługa cmentarza oraz [2] usługi pogrzebowe. Poza zarządzaniem cmentarzem zakład ten realizował również inne zadania Gminy. Do obowiązków MZGL w zakresie prowadzenia i administrowania cmentarzem komunalnym należało w szczególności: [1] kompleksowa eksploatacja i utrzymanie porządku na terenie cmentarza; [2] utrzymywanie obiektów wraz z przyłączami infrastruktury technicznej; [3] wydzierżawianie w imieniu Gminy powierzchni; [4] obsługa finansowa wynikająca z zakresu działalności, w tym w szczególności wystawianie w imieniu Gminy faktur z tytułu dzierżawy; [5] sporządzanie i przekazywanie Gminie, w terminie do 10-go dnia każdego miesiąca, zestawienia w zakresie dochodów uzyskanych z administrowania cmentarza.

Wynagrodzenie miesięczne za wykonywanie ww. usług określono w wysokości 6 996,68 zł. Gmina zastrzegła sobie również prawo kontroli zadań z zakresu prowadzenia i administrowania cmentarza wykonywanych przez MZGL.

(dowody: akta kontroli str. 75-82)

1.4. W okresie objętym kontrolą na cmentarzu komunalnym w Szklarskiej Porębie obowiązywał regulamin cmentarza stanowiący załącznik nr 1 do Uchwały Nr XLII/484/06 Rady Miejskiej Szklarskiej Poręby z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zasad funkcjonowania cmentarza komunalnego w Szklarskiej Porębie przy ul. Ks. Kard. Stefana Wyszyńskiego – działka nr 19, obr. 4 oraz opłat za usługi pogrzebowe i użytkowanie cmentarza. W regulaminie tym wyszczególniono m.in.: [1] przepisy porządkowe obowiązujące na cmentarzu, [2] gospodarowanie miejscami grzebalnymi, [3] zasady wjazdu i poruszania się pojazdów mechanicznych na terenie cmentarza, [4] informacje o świadczeniu usług pogrzebowych i cmentarnych. W powyższej uchwale odnotowano również, że cennik opłat za użytkowanie cmentarza komunalnego oraz cennik usług pogrzebowych ustala Burmistrz Szklarskiej Poręby w drodze zarządzenia.

(dowody: akta kontroli str. 83-86)

1.5. Zasady dotyczące pochówku osób, w szczególności bezdomnych, których zgon nastąpił na terenie Gminy, uregulowano w uchwale Nr XLVIII/532/06 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie: sprawiania pogrzebów przez Miasto Szklarska Poręba, zmieniona uchwałą Nr L/554/06 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie zmiany ww. uchwały. W uchwale wskazano m.in., że: [1] sprawianie pogrzebu przez Miasto Szklarska Poręba przysługuje osobom zmarłym zamieszkałym lub przebywającym na terenie Miasta Szklarska Poręba, jeśli nie posiadały osób zobowiązanych do alimentacji, względnie osoby zobowiązane nie mają możliwości ich pochowania; [2] pochowanie zwłok następuje każdorazowo przy udziale pracownika socjalnego lub innego przedstawiciela Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szklarskiej Porębie (dalej: „MOPS”); [3] udział Miasta Szklarska Poręba w sprawowaniu pochówku możliwy jest w formie pogrzebu zleconego zakładowi pogrzebowemu przez MOPS.

¹² W latach 2014-2015 Burmistrz Szklarskiej Poręby zawarł z MZGL dwie umowy na prowadzenie i administrowanie cmentarzem: [1] umowę z dnia 19 marca 2013 r. na okres od 19 marca 2013 r. do 18 grudnia 2015 r. oraz [2] umowę z dnia 21 grudnia 2015 r. na okres od 19 grudnia 2015 r. do 18 grudnia 2018 r.

¹³ Uchwała Nr LII/585/06 z dnia 26 października 2006 r. w sprawie uchwalenia statutu MZGL.

W badanym okresie wydatki Gminy z tytułu zorganizowania czterech pogrzebów wyniosły ogółem 11 980 zł, z tego w 2014 r. – na jeden pogrzeb wydatkowano 3 010 zł, a w 2015 r. – na trzy pogrzeby wydatkowano 8 970 zł. Ww. wydatki dotyczyły pochówku osób, które nie posiadały ubezpieczenia społecznego w ZUS oraz wystarczających środków finansowych.

(dowody: akta kontroli str. 87-92)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W aktach osobowych pracownika zatrudnionego w Referacie Inwestycji Miejskich i Gospodarki Komunalnej na stanowisku do spraw ochrony środowiska¹⁴, brak było zakresu obowiązków pracownika dla tego stanowiska pracy. Było to niezgodne z § 8 pkt 6 zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie¹⁵, które przewidują, że każdemu pracownikowi przedstawia się na piśmie zakres jego obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Przyjęcie zakresu czynności jest potwierdzone przez pracownika jego podpisem.

Kierownik Referatu wyjaśniła, że ww. nieprawidłowość wynikała ze zmian organizacyjnych i personalnych, które zachodziły w Urzędzie w 2015 r. W trakcie trwania kontroli NIK (tj. w dniu 4 lutego 2016 r.) pracownik zatrudniony na stanowisku do spraw ochrony środowiska otrzymał i podpisał zakres czynności i odpowiedzialności.

(dowody: akta kontroli str. 23-25, 97-98)

2. Burmistrz Gminy Szklarska Poręba, jako organ wykonawczy, podjął działania i zlecił wykonanie robót budowlanych związanych z rozszerzeniem cmentarza komunalnego przy ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego (powiększenie powierzchni cmentarza wraz z budową infrastruktury, w tym parkingu) bez wcześniejszego spełnienia wymogów określonych w art. 1 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, co do uzyskania decyzji o rozszerzeniu wyrażonej przez Radę Miejską w Szklarskiej Porębie w formie uchwały oraz bez uprzedniego uzyskania decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Jeleniej Górze w sprawie zgody na rozszerzenie. W świetle uregulowań art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶ podjęcie decyzji w sprawie rozszerzenia cmentarza komunalnego na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych należało do wyłącznej kompetencji Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie. Nieuzyskanie decyzji w sprawie wyrażenia zgody na rozszerzenie cmentarza od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Jeleniej Górze wyłączyło, dokonywaną w trakcie tego postępowania, ocenę czy zostały spełnione wszystkie wymagania określone w przepisach ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (głównie art. 5 ust. 1) i przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze¹⁷. Szczególne znaczenie dla ewentualnego zagrożenia sanitarnego ze strony terenu, o który rozszerzono cmentarz, miał brak specjalistycznych badań geotechnicznych niezbędnych dla ustalenia, czy

¹⁴ Zgodnie z Regulaminem do obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku do spraw ochrony środowiska należało m.in.: [1] prowadzenie spraw związanych z zakładaniem i rozszerzaniem cmentarzy komunalnych oraz [2] nadzór nad prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza.

¹⁵ Załącznik nr 1 „Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Szklarskiej Porębie” do zarządzenia nr 0050.7.2014 Burmistrza Szklarskiej Poręby z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w gminie Szklarska Poręba.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315.

spełnione zostały wymogi ustalone w § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, dotyczące relacji położenia cmentarza do poziomu wód gruntowych.

Burmistrz wyjaśnił, że Miasto Szklarska Poręba w 2011 r. zleciło firmie zewnętrznej opracowanie dokumentacji projektowej na rozbudowę cmentarza komunalnego przy ul. Kardynała Wyszyńskiego w Szklarskiej Porębie. Wraz ze zleceniem wykonania dokumentacji przedstawicielowi wykonawcy udzielono pełnomocnictwa do występowania w imieniu Miasta w sprawach związanych z wykonaniem ww. dokumentacji oraz w sprawach związanych z uzyskaniem wszelkich uzgodnień, odstępstw, postanowień i decyzji administracyjnych. Dodał również, że projekt rozbudowy istniejącego cmentarza został opracowany na podstawie i zgodnie z obowiązującym m.p.z.p., zatwierdzony Uchwałą nr VIII/80/2011 z maja 2011 r. Projekt m.p.z.p. uzgodniono z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Jeleniej Górze. Kompletna dokumentacja zmiany m.p.z.p. zawierała pozytywną opinią o możliwości rozbudowy istniejącego cmentarza wydaną przez Inspekcję Sanitarną.

(dowody: akta kontroli str. 99-102, 244-246)

W udzielonej NIK informacji Dyrektor Wydziału Architektury, Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze podał m.in., że po rozpatrzeniu wniosku o wydanie pozwolenia na rozbudowę cmentarza w Szklarskiej Porębie uznano, że z przepisu szczególnego nie wynika wprost wymóg przedłożenia przez Gminę Szklarska Poręba do projektu budowlanego decyzji inspektora sanitarnego i wyegzekwowano uzgodnienie projektu budowlanego z rzeczoznawcą do spraw higieniczno-sanitarnych. Wobec powyższego nie wzywano inwestora w trybie art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*¹⁸, do przedłożenia uzgodnienia z inspektorem sanitarnym.

(dowody: akta kontroli str. 93-96)

NIK nie uwzględnia wskazanych w wyjaśnieniach powodów odstąpienia od uzyskania wymaganej przepisami prawa zgody od Państwowego Powiatowego Inspektora Nadzoru Sanitarnego w Jeleniej Górze. Warunek uzyskania zgody nie może być uznany za spełniony, jeżeli w trakcie trwania procedury planistycznej, zmierzającej do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren projektowanego cmentarza, organ Inspekcji Sanitarnej zajął stanowisko (wyraził opinię, dokonał uzgodnienia) w zakresie spełnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych przez projekt planu. Stanowisko organu Inspekcji Sanitarnej w toku procedury planistycznej jest podejmowane na podstawie odrębnych przepisów, tj. art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁹ oraz art. 54 i 58 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*²⁰ i nie zastępuje zgody na założenie lub rozszerzenie cmentarza, wyrażanej na podstawie art. 1 ust. 3 powołanej ustawy o *cmentarzach i chowaniu zmarłych*. Także zaopiniowanie projektu budowlanego przez upoważnionego rzeczoznawcę do spraw higieniczno-zdrowotnych nie mogło zastąpić zgody inspektora sanitarnego, o której mowa w art. 1 ust. 3 ustawy o *cmentarzach i chowaniu zmarłych*.

¹⁸ Dz. U z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

3. W załączniku nr 1²¹ do uchwały Nr LII/585/06 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 26 października 2006 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejskiego Zakładu Gospodarki Lokalowej w Szklarskiej Porębie w § 1 podano niewłaściwą uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie o utworzeniu zakładu budżetowego pn. Miejski Zakład Gospodarki Lokalowej w Szklarskiej Porębie. Zamiast podać uchwałę Nr XV/207/00 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 28 stycznia 2000 r.²² podano uchwałę Nr XI/176 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 9 listopada 1999 r.²³

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że przywołanie niewłaściwej uchwały o utworzeniu zakładu budżetowego MZGL było oczywistą omyłką pisarską.

(dowody: akta kontroli str. 79-82, 103-111)

4. W § 1 uchwały Nr XLII/484/06 Rady Miejskiej Szklarskiej Poręby z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zasad funkcjonowania cmentarza komunalnego w Szklarskiej Porębie przy ul. Ks. Kard. Stefana Wyszyńskiego – działka nr 19, obr. 4 oraz opłat za usługi pogrzebowe i użytkowanie cmentarza wskazano, że cmentarz komunalny w Szklarskiej Porębie wraz z obiektami użyteczności publicznej będącymi mieniem gminnym przekazuje się w administrację Zakładowi Estetyki i Oczyszczania Miasta Sp. z o.o. w Szklarskiej Porębie. Decyzja Rady nie mogła być zrealizowana, gdyż wskazana Spółka została wcześniej rozwiązana – na podstawie uchwały Nr XL/464/05 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 28 grudnia 2005 r. w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie Zakładu Estetyki i Oczyszczania Miasta spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Szklarskiej Porębie²⁴.

(dowody: akta kontroli str. 83-86, 112-115)

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należało do Burmistrza Szklarskiej Poręby, organu wykonawczego tej gminy. W tej sytuacji Burmistrz Szklarskiej Poręby nie mógł przygotować i przedłożyć Radzie Miejskiej w Szklarskiej Porębie przedmiotowego projektu uchwały Nr XLII/484/06, gdyż Rada Miejska, jako organ stanowiący, nie była uprawniona do wskazania konkretnego zarządcy cmentarza komunalnego. W oparciu o normę kompetencyjną z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, Rada Miejska w Szklarskiej Porębie mogła jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (w tym przypadku powierzenie spółce prawa handlowego ze 100% udziałem Miasta). Zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym, uchwały rady gminy wykonuje wójt (burmistrz, prezydent), do którego kompetencji należy także określenie sposobu wykonywania uchwał, w tym wskazanie podmiotów, które będą realizowały poszczególne czynności związane z wykonaniem uchwały.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że uchwały Nr XLII/484/06 Rady Miejskiej nie zmieniono z uwagi na fakt likwidacji Spółki Zakład Estetyki i Oczyszczania Miasta. Dodał również, że w załączniku do tej uchwały stanowiącym regulamin

²¹ Statut Miejskiego Zakładu Gospodarki Lokalowej w Szklarskiej Porębie

²² Uchwała Nr XV/207/00 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 28 stycznia 2000 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XI/176 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej - Miejski Zakład Gospodarki Lokalowej w Szklarskiej Porębie.

²³ Uchwała Nr XI/176 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej - Miejski Zakład Gospodarki Lokalowej w Szklarskiej Porębie.

²⁴ Spółka ta – Zakład Estetyki i Oczyszczania Miasta – została rozwiązana, ale, jak wykazała kontrola NIK, przygotowała w 2007 r. kalkulacje stawek opłat cmentarnych, które obowiązują do dnia dzisiejszego.

cmentarza komunalnego w Szklarskiej Porębie nie wskazano konkretnego podmiotu administrującego cmentarzem.

(dowody: akta kontroli str. 103-105)

5. W przedmiocie działalności zakładu budżetowego o nazwie Miejski Zakład Gospodarki Lokalowej w Szklarskiej Porębie określonym w uchwale Nr LIII/585/06 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 26 października 2006 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejskiego Zakładu Gospodarki Lokalowej w Szklarskiej Porębie, wpisano m.in. usługi pogrzebowe, tj. zadanie nienależące do zadań własnych gminy i niemające charakteru użyteczności publicznej. Projekt przedmiotowej uchwały, w ramach obowiązku określonego w art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przygotował ówczesny Burmistrz Szklarskiej Poręby. W ocenie NIK, usługi pogrzebowe to działalność gospodarcza komercyjna, wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, w której na zasadzie konkurencji uczestniczy szereg podmiotów spoza sfery użyteczności publicznej. W związku z tym, przy zastosowaniu ograniczenia zawartego w art. 7 ustawy 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, działalność ta nie mogła być ujęta w Statucie Miejskiego Zakładu Gospodarki Lokalowej w Szklarskiej Porębie, działającego w formie samorządowego zakładu budżetowego.

(dowody: akta kontroli str. 79-82)

Burmistrz wyjaśnił, że na terenie Miasta Szklarskiej Poręby istniały i istnieją niezaspokojone potrzeby w zakresie usług pogrzebowych, ponieważ brak jest podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie usług pogrzebowych. W związku z tym Gmina zobowiązana była zabezpieczyć realizację zadania na swoim terenie, dlatego też umieszczono zapisy o realizacji usług pogrzebowych w statucie Miejskiego Zakładu Gospodarki Lokalowej w Szklarskiej Porębie.

(dowody: akta kontroli str. 99-102)

NIK nie uwzględnił tych wyjaśnień. Nie ulega wątpliwości, że usługi pogrzebowe to działalność gospodarcza komercyjna, która wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

6. Z cywilnoprawnego punktu widzenia jednostka budżetowa gminy (MZGL) jest częścią gminy (Gmina Szklarska Poręba) i nie posiada osobowości prawnej, a co za tym idzie – nie dysponuje zdolnością prawną do samodzielnego zawierania umów, gdyż zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Są więc pełnomocnikami gminy. Zgodnie natomiast z art. 108 ustawy – Kodeks cywilny²⁵ pełnomocnik nie może być drugą stroną czynności prawnej, której dokonywa w imieniu mocodawcy. W związku z powyższym powierzenie przez Gminę w 2013 r. i 2015 r. na rzecz MZGL, na podstawie dwóch umów, prowadzenia i administrowania cmentarzem komunalnym w Szklarskiej Porębie nie było prawnie dopuszczalne. Postawą powierzenia wykonywania tych zadań powinien być akt organu gminy powołujący do życia jednostkę budżetową i określający przedmiot jej działania²⁶.

(dowody: akta kontroli: str. 75-78)

²⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., sygn. akt II GSK 105/05, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej: <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>>.

2. Ustalanie i rozliczanie z budżetem miasta opłat za groby oraz prawidłowość dokonywania wydatków na utrzymanie cmentarza komunalnego

Opis stanu faktycznego

2.1. W uchwałach budżetowych Gminy²⁷ zaplanowano dochody z tytułu wpływów z opłat cmentarnych i administracyjnych oraz wydatki związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzem komunalnym²⁸. Kwoty wydatków ujęte w budżecie były proponowane przez MZGL. Przy ich planowaniu uwzględniano między innymi koszty osobowe wraz z narzutami, koszty materiałowe, remontowe, podatki, opłaty i inne koszty. Uwzględnili one również obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa na cmentarzu (naprawy ogrodzenia, utrzymanie należytego stanu drzewostanu, oświetlenie alejek i ubezpieczenie).

Wykonanie dochodów w 2014 r. wyniosło 37 370,06 zł (tj. 62,3% wielkości planowanej), a w 2015 r. – 56 231,70 zł (93,7%). Wykonanie wydatków wyniosło natomiast w 2014 r. – 75 228,99 zł (81,4%), a w 2015 r. - 268 882,82 zł (95,8%), z tego wydatki bieżące 87 700,27 zł oraz wydatki inwestycyjne związane z rozbudową cmentarza 181 182,54 zł.

(dowody: akta kontroli str. 116-139)

Zgodnie z umowami zawartymi pomiędzy Gminą a MZGL²⁹ wynagrodzenie miesięczne za wykonane usługi związane z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarza Zakład otrzymywał przelewem na podstawie wystawianych faktur opiewających na 6 996,68 zł. Płatności dokonywano w terminie 14 dni od daty złożenia faktury.

(dowody: akta kontroli str. 75-78)

2.2. Stawki opłat za świadczenie usług cmentarnych zostały określone przez Burmistrza w Zarządzeniu nr 0151/34/07 z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie ustalenia cennika opłat za usługi pogrzebowe i użytkowanie cmentarza komunalnego w Szklarskiej Porębie przy ul. Ks. Kard. Stefana Wyszyńskiego – dz. nr 19 obr. 4³⁰. W cenniku tym określono następujące rodzaje opłat: [1] opłaty pobierane przez Miasto Szklarska Poręba za użytkowanie cmentarza, w tym m.in.: (a) wykupienie miejsca na 20 lat, (b) przedłużenie miejsca na następne 20 lat, (c) rezerwacja miejsca na cmentarzu, (d) pozwolenie na postawienie nagrobka, wjazd na cmentarz; [2] opłaty za usługi związane z przeprowadzeniem pogrzebu³¹ [5] opłaty związane z ustawianiem pomników; [6] opłaty za ekshumacje zwłok.

(dowody: akta kontroli str. 140-141)

Jak wskazała Kierownik Referatu, wprowadzenie opłat zostało poprzedzone przeprowadzeniem kalkulacji przez Zakład Estetyki i Oczyszczania Miasta Spółka z o.o. Zakład ten przedkładał kalkulacje cenowe do organów gminy w celu wprowadzenia cennika przez Burmistrza.

(dowody: akta kontroli str. 32-37)

²⁷ [1] Uchwała budżetowa Miasta Szklarska Poręba na rok 2014 Nr XLIV/551/2013 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 30 grudnia 2013 r. oraz [2] Uchwała budżetowa Miasta Szklarska Poręba na rok 2015 Nr III/15/2014 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 30 grudnia 2014 r.

²⁸ [1] Dochody w rozdziale 710 035 w paragrafie 0690 oraz [2] wydatki w rozdziale 710 035 w paragrafach 4300, 4510, 6050.

²⁹ Z dnia 19 marca 2013 r. i z dnia 21 grudnia 2015 r.

³⁰ Zgodnie z §9 uchwały Nr XLII/484/06 Rady Miejskiej Szklarskiej Poręby z dnia 24 lutego 2006 r. cennik opłat za użytkowanie cmentarza komunalnego oraz cennik usług pogrzebowych ustala Burmistrz Szklarskiej Poręby w drodze zarządzenia

³¹ Odrębnie dla trumien dużych, małych i urn z prochami.

Zastępca Burmistrza podał, że cennik nie był zmieniany od czasu jego ustalenia, tj. od 2007 r., ponieważ obowiązujące ceny są porównywalne do cen w ościennych gminach na te usługi oraz z powodu ochrony mieszkańców Gminy przed nadmiernymi wydatkami związanymi z pogrzebami (duże bezrobocie, zubożenie społeczeństwa).

(dowody: akta kontroli str. 103-105)

W badanym okresie Gmina nie przeprowadzała analizy opłacalności przyjętego sposobu prowadzenia spraw cmentarza komunalnego. Wynikało to m.in. z faktu utworzenia do realizacji tych zadań jednostki organizacyjnej Gminy w formie zakładu budżetowego. Z udzielonej przez MZGL informacji wynika, że w 2014 r. na działalności związanej z prowadzeniem cmentarza uzyskano zysk netto w kwocie 3 333,32 zł, natomiast w 2015 r. odnotowano stratę w wysokości 7 260,60 zł. Ustalona miesięczna opłata za zarządzanie cmentarzem w wysokości 6 996,68 zł pokryła w 2014 r. w całości koszty z tym związane, natomiast w 2015 r. była to kwota niewystarczająca, co wykazano w kalkulacji szacunkowych kosztów administrowania cmentarzem na 2016 r., przekazanej Gminie w celu podpisania umowy na następny okres czasu.

(dowody: akta kontroli str. 142-144)

W latach 2014-2015 Burmistrz nie ustalił odrębnych zasad postępowania z nieopłaconymi w terminie miejscami grzebalnymi, ponieważ nie upłynął jeszcze okres 20 lat liczony od dnia pochówku za miejsce na cmentarzu komunalnym.

(dowody: akta kontroli str. 38)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

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

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie w uchwale Nr LIII/585/06 z dnia 26 października 2006 r. w sprawie *uchwalenia statutu MZGL* nie wskazała, że opłaty cmentarne pobierane przez ten Zakład budżetowy stanowią źródło przychodu tego Zakładu, co oznaczało konieczność przekazywania tych środków na rachunek dochodów Gminy.

Kontrola wykazała, że w latach 2014-2015 MZGL nie przekazał na rachunek bankowy Gminy dochodów z tytułu opłat cmentarnych obejmujących opłaty za miejsca grzebalne i opłaty komunalne realizowane w związku z pochówkiem w łącznej wysokości 93 601,76 zł, z tego w 2014 r. – 37 370,06 zł i w 2015 r. – 56 231,70 zł. Kontrola losowo wybranych sześciu miesięcznych sprawozdań sporządzanych przez MZGL³² wykazała, że nieprzekazane przez Zakład comiesięczne dochody z tego tytułu Gmina kompensowała z przyznanym wynagrodzeniem miesięcznym wynikającym z umów na prowadzenie i administrowania cmentarzem a różnicę środków finansowych przekazywała na rachunek MZGL.

(dowody: akta kontroli str. 145-210)

³² W 2014 r. – za miesiące: luty, marzec, październik oraz w 2015 r. – za miesiące: kwiecień, maj, październik.

Burmistrz, były Burmistrz i Skarbnik wyjaśnili, że powyższe wynikało z bardzo trudnej sytuacji finansowej MZGL, której powodem było skumulowanie wielu błędnych decyzji podjętych przed wieloma laty, dotyczących gospodarki lokalnymi komunalnymi i wspólnotami mieszkaniowymi. Zakład miał niezapłacone zobowiązania w stosunku do ZUS i podmiotów gospodarczych, wspólnoty mieszkaniowe występowały z roszczeniami, a jednocześnie MZGL, jako wierzyciel nie mógł ściągnąć należnych mu pieniędzy od najemców-dłużników, pomimo sądowych wyroków. Gmina także w wielu przypadkach nie była w stanie realizować na bieżąco swoich zobowiązań w stosunku do MZGL i dlatego odbywało się to na zasadzie kompensaty należności (potrącanie należności z zobowiązań z administrowania cmentarzem).

Ponadto Skarbnik wyjaśniła, że w związku z kompensatą należności z zobowiązaniami, w sprawozdaniu RB-27S, wykazano kwoty z zestawienia dochodów uzyskanych z administrowania cmentarza. Dodała również, że w miesiącu lutym br. doprecyzowano zapisy umowy, które jednoznacznie wskazują na obowiązek przekazywania przez MZGL środków na dochody Miasta.

(dowody: akta kontroli str. 211-213, 240-243)

W trakcie trwania kontroli NIK aneksem nr 1 z dnia 8 lutego 2016 r. do umowy z dnia 21 grudnia 2015 r. na prowadzenie i administrowanie cmentarzem wprowadzono dodatkowy zapis dotyczący przekazywania Gminie, w terminie do 10-go dnia każdego miesiąca, dochodów uzyskanych z tytułu administrowania cmentarzem na konto Urzędu.

(dowody: akta kontroli str. 239)

2. Burmistrz, działając na podstawie upoważnienia Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie udzielonego w trybie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, ustalił cennik za usługi cmentarne obowiązujący na cmentarzu komunalnym w Szklarskiej Porębie³³. Opłaty pobierał MZGL w Szklarskiej Porębie, zarządca cmentarza komunalnego. W ramach cennika ujęto następujące opłaty, które nie dotyczyły usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej – co stanowiło naruszenie postanowień art. 7 ustawy 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej: [1] opłaty za usługi związane z przeprowadzeniem pogrzebu (trumna duża), w tym (a) przygotowanie do ceremonii pogrzebowej, (b) wykopanie grobu, (c) transport trumny ze zwłokami z kaplicy cmentarnej, złożenie trumny na blokach nad grobem, zakopanie krzyża, zasypanie dołu grobu ziemią zgromadzoną na poboczu, uformowanie mogiły, (d) utrzymanie czystości na cmentarzu po pogrzebie, (e) obniżenie ceny za transport własny trumny ze zwłokami; [3] opłaty za usługi związane z przeprowadzeniem pogrzebu (trumna mała), w tym: (a) przygotowanie do ceremonii pogrzebowej, (b) wykopanie grobu, (c) transport trumny ze zwłokami z kaplicy cmentarnej, złożenie trumny na blokach nad grobem, zakopanie krzyża, zasypanie dołu grobu ziemią zgromadzoną na poboczu, uformowanie mogiły, (d) utrzymanie czystości na cmentarzu po pogrzebie, (e) obniżenie ceny za transport własny trumny ze zwłokami; [4] opłaty za usługi związane z przeprowadzeniem pogrzebu urny z prochami zmarłego, w tym: (a) przygotowanie do ceremonii pogrzebowej, (b) wykopanie grobu lub włożenie do istniejącego pomnika, (c) transport urny do grobu, zasypanie dołu grobu ziemią, (d) utrzymanie czystości na cmentarzu po pogrzebie, (e) obniżenie ceny za transport własny trumny ze zwłokami; [5] opłaty związane z ustawianiem pomników, w tym:

³³ Zarządzenie nr 0151/34/07 z dnia 14 lutego 2007 r.

(a) przy pomniku pojedynczym, (b) przy pomniku podwójnym, (c) przy pomniku dziecięcym, (d) przy grobowcu; [6] ekshumacja zwłok, w tym: (a) do 5 lat, (b) 5 do 20 lat, (c) powyżej 20 lat.

(dowody: akta kontroli str. 140-141)

Burmistrz wyjaśnił, że ujęcie w cenniku opłat za usługi niemające charakteru zadań użyteczności publicznej, tj. związanych z przeprowadzaniem pogrzebu, wynikało z zapisów § 3 punkt 2 pod. 10 Statutu MZGL.

(dowody: akta kontroli str. 99-102)

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Procedury nadzoru i kontroli działalności Urzędu określono w zarządzeniu Burmistrza nr 0050.17.2014 r. z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w gminie Szklarska Poręba. W §1 zarządzenia wskazano m.in., że kontrola zarządcza obejmuje: [1] prowadzenie działań zgodnie z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, [2] zapewnienie wiarygodności sprawozdań, [3] bieżące aktualizowanie zakresów czynności pracowników i upoważnień, [4] zapewnienie efektywności i skuteczności przepływu informacji.

(dowody: akta kontroli str. 214-222)

W latach 2014-2015 zarządzanie cmentarzem komunalnym nie było przedmiotem kontroli zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych, nie było również objęte audytem wewnętrznym. Urząd nie zatrudnił w badanym okresie audytora wewnętrznego. Stosownie do art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴ w Urzędzie nie było obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego.

Burmistrz wskazał, że w latach 2014-2015 nie planowano kontroli wewnętrznej w MZGL, ponieważ Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej (uchwała nr III/17/2014 Rady Miejskiej Szklarskiej Poręby z dnia 30 grudnia 2014 r.) ujęła kontrolę Zakładu w planie kontroli na 2015 r.

(dowody: akta kontroli str. 99-102)

W 2015 r. Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie przeprowadziła w MZGL kontrolę w zakresie spraw organizacyjnych i finansowych. Kontrolą objęto m.in. zagadnienia dotyczące działalności administrowania i zarządzania cmentarzem komunalnym. W protokole odnotowano ogółem osiem uwag i wniosków, w tym jeden dotyczący przeprowadzenia kontroli zadania inwestycyjnego w zakresie rozbudowy cmentarza komunalnego przy ul. Wyszyńskiego.

(dowody: akta kontroli str. 223-231)

Jak wskazał Burmistrz informacja o kontroli MZGL została przedstawiona na sesji Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie w dniu 29 stycznia 2016 r. podczas składania sprawozdania z wykonania planu pracy Komisji Rewizyjnej za 2015 r. Wcześniej Komisja nie informowała o ustaleniach z kontroli ani wydanych zaleceniach pokontrolnych. Dodał również, że wniosek dotyczący przeprowadzenia kontroli zadania inwestycyjnego w zakresie rozbudowy cmentarza komunalnego przy ulicy Wyszyńskiego zostanie zrealizowany w pierwszym półroczu 2016 r.

³⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

(dowody: akta kontroli str. 99-102)

W latach 2014-2016 do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące zarządzania, utrzymania i prowadzenia cmentarza komunalnego.

(dowody: akta kontroli str. 37)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że w obszarze związanym z realizacją zadania własnego Gminy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 13 *ustawy o samorządzie gminnym*, tj. w przedmiocie prowadzenia spraw cmentarzy gminnych, wprowadzone w urzędzie procedury kontroli zarządczej³⁵ okazały się nieskuteczne. Potwierdzają to stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegające na: [1] niepodjęciu uchwały przez organ stanowiący w sprawie rozszerzenia cmentarza komunalnego oraz bez uprzedniej zgody właściwego organu Inspekcji Sanitarnej; [2] wskazaniu w uchwale w sprawie zasad funkcjonowania cmentarza komunalnego, jako zarządcę cmentarza podmiotu innego niż organ wykonawczy gminy; [3] wpisaniu w przedmiocie działalności MZGL usługi nienależącej do zadań własnych gminy i niemającej charakteru zadań użyteczności publicznej, co skutkowało kontynuowaniem przez Zakład działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, a także wykraczającej poza ustawowy katalog zadań, które mogły być wykonywane przez zakład budżetowy jednostki samorządu terytorialnego. Pomimo istotnego udziału tej działalności w dochodach Zakładu, służby finansowe Urzędu nie zakwestionowały tej nieprawidłowości; [4] ujęciu w cenniku opłat za usługi pogrzebowe i użytkowanie cmentarza komunalnego opłat za usługi niemające charakteru zadań użyteczności publicznej; [5] niedochodzenie dochodów własnych Gminy (tj. opłat cmentarnych), które w imieniu Gminy realizował MZGL. Reasumując powyższe system finansowania tego zadania własnego Gminy nie był zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

W ocenie NIK organizacja nadzoru i kontroli nad realizacją zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego nie gwarantowały prawidłowej realizacji tych zadań własnych Gminy.

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*³⁶ (dalej: „*ustawa o NIK*”), wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu powierzenia zadań w zakresie prowadzenia i administrowania cmentarzem komunalnym w Szklarskiej Porębie zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. podjęcie działań w celu dokonania odpowiedniej nowelizacji Uchwały Nr XI/176/99 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej – Miejski Zakład Gospodarki Lokalowej w Szklarskiej Porębie oraz wyeliminowania z obrotu prawnego zawartej z MZGL w dniu 21 grudnia 2015 r. umowy na prowadzenie i administrowanie cmentarzem komunalnym w Szklarskiej Porębie.

³⁵ Zarządzenie Burmistrza nr 0050.17.2014 r. z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej.

³⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

2. Zapewnienie pobierania i rozliczania dochodów z opłat cmentarnych w sposób zgodny z ustawą o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*.
3. Wyegzekwowanie od Miejskiego Zakładu Gospodarki Lokalowej należnych dochodów z tytułu opłat cmentarnych obejmujących opłaty za miejsca grzebalne i opłaty komunalne realizowane w związku z pochówkiem w łącznej wysokości 93 601,76 zł.
4. Podjęcie działań mających na celu zaprzestania prowadzenia przez Miejski Zakład Gospodarki Lokalowej działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej i poza zadania własne gminy, a także poza katalog zadań określonych w ustawie o *finansach publicznych*, które mogą być wykonywane przez tego typu jednostkę.
5. Ustalenie opłat cmentarnych w sposób wymagany przepisami ustaw o *gospodarce komunalnej*, *samorządzie gminnym* oraz ustawy o *cmentarzach i chowaniu zmarłych*.
6. Zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań własnych Gminy związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia kwietnia 2016 r.

Kontroler:
Andrzej Siekierka
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis