

Poznań, 19 listopada 2008r.

RM.VIII.0914-9/07

PROTOKÓŁ KONTROLI
Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania

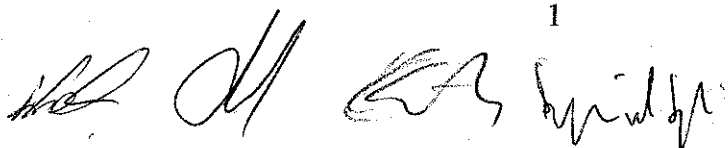
z realizowanej na podstawie uchwały Rady Miasta Poznania Nr XXXIII/330/V/2008 z 26 lutego 2008r. w sprawie zatwierdzenia planu pracy Komisji Rewizyjnej RMP na 2008r. - ust.3 pkt 5 Załącznika do przedmiotowej Uchwały zlecającego kontynuację realizacji uchwały Nr VII/55/V/2007 w sprawie zatwierdzenia planu pracy Komisji Rewizyjnej RMP w punkcie dotyczącym **kontroli działalności Prezydenta Miasta Poznania w zakresie realizacji umowy zawartej przez Zarząd Miasta Poznania w dniu 1.07.1992r. ze Spółdzielnią Pracy Uniwersum o zarządzanie, utrzymanie i prowadzenie na okres 25 lat cmentarzy komunalnych w Poznaniu.**

Kontrolę prowadził Zespół Kontrolny Komisji Rewizyjnej RMP w składzie:

1. Radny Jan Chudobiecki
2. Radna Katarzyna Kretkowska
3. Radny Tomasz Lewandowski
4. Radny Szymon Szynkowski vel Sęk
5. Radny Szymon Wachowiak

Działając na podstawie Uchwały Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania z dnia 30 września 2008 r. w sprawie upoważnienia członków Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania do przeprowadzenia kontroli w zakresie działalności Prezydenta Miasta Poznania w zakresie realizacji umowy zawartej w dniu 1.07.1992 r. ze Spółdzielnią Pracy Uniwersum o zarządzanie, utrzymanie i prowadzenie na okres 25 lat cmentarzy komunalnych w Poznaniu

Kontrola objęła działalność Prezydenta Miasta, Skarbnika Miasta oraz Wydziałów Finansowego i Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu Miasta Poznania w zakresie realizacji umowy zawartej przez Zarząd Miasta Poznania w dniu 1.07.1992r. ze Spółdzielnią Pracy Uniwersum o zarządzanie, utrzymanie i prowadzenie na okres 25 lat

1


cmentarzy komunalnych w Poznaniu. Kontrolę, która odbyła się w okresie 6-21 października 2008 poprzedziło postępowanie przygotowawcze, w ramach którego Komisja kompletowała dokumentację konieczną do przeprowadzenia kontroli, a także wysłuchiwała wyjaśnień udzielanych przez Prezydenta Miasta, Skarbnika Miasta oraz dyrektorów poszczególnych wydziałów Urzędu Miasta.

W szczególności przedmiotem kontroli było wyjaśnienie następujących kwestii:

1. Czy przedmiotowa umowa zabezpiecza w należyty sposób interesy Miasta ?
2. Czy wykonywanie postanowień umowy nie naruszało interesu Miasta i odpowiednich przepisów prawa?

I. Wykaz informacji oraz dokumentów udostępnionych kontrolującym.

- pismo znak GKM.VIII.0150-3-7/08 z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie informacji rzeczowo – finansowych Spółdzielni Pracy Universum za lata 1996 oraz 2006 i 2007;
- pismo znak OR.XI.S.3/0114-1-36/08 z dnia 21 października 2008 r. w sprawie opłat pobieranych przez Spółdzielnię Pracy Universum za wjazd na cmentarze komunalne oraz pobierania opłat za udostępnianie domów przedpogrzebowych (pismo znak GKM.VIII.0150-3-6/08) oraz podstawy prawnej umarzania podatku od nieruchomości Spółdzielni Pracy Universum przed dniem 1 stycznia 2003 r. (pismo znak FN.VIII.0114-78/08)
- pismo znak AWK.V.0717-26/08 z dnia 15 lipca 2008 r. w sprawie informacji o nie prowadzeniu kontroli w zakresie realizacji umowy zawartej w dniu 1.07.1992 r. ze Spółdzielnią Pracy „ Universum” o zarządzanie, utrzymanie i prowadzenie na okres 25 lat cmentarzy komunalnych;
- pismo znak FN. VIII.0114-33/08 z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie braku możliwości udostępnienia Komisji Rewizyjnej wniosków oraz decyzji umorzeniowych Spółdzielni Pracy Uniwersum;
- pismo znak GKM.VIII.7093-1-11/07 z dnia 13.07.2007 r. w sprawie przekazania rocznej informacji rzeczowej i finansowej z realizacji zadań wynikających z umowy zawartej pomiędzy Miastem, a Spółdzielnią Pracy Universum wraz z wykazem opłat za miejsca grzebalne obowiązujących na przestrzeni poszczególnych lat;

2


- wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej nr WK-0911/61/2006 z dnia 30.08.2007 r.;
- uchwała nr 21/886/2007 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 17.10.2007 r.
- opinia prawna w sprawie oceny umowy o zarządzanie, utrzymanie i prowadzenie cmentarzy komunalnych z dnia 16 kwietnia 2008 r. sporządzona przez Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy;
- opinia prawna w sprawie umowy z dnia 1.07.1992 r. o zarządzanie, utrzymanie i prowadzenie cmentarzy komunalnych z dnia 20.05.2008 r. sporządzona przez Biuro Prawne Urzędu Miasta Poznania;
- opinia prawna z kwietnia 2007 r. w zakresie wskazania optymalnych środków prawnych, których podjęcie umożliwi Miastu Poznań sanację sytuacji związanej z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi przez Spółdzielnię Pracy Universum na mocy umowy z dnia 1 lipca 1992 r. sporządzona przez Kancelarię Prawną Piszcz i Wspólnicy;
- opinia prawna z grudnia 2007 r. w zakresie oceny zastrzeżeń powstałych w wyniku kontroli gospodarki finansowej Miasta Poznania przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu dotyczących postanowień umowy z dnia 1.07.1992 r. między Miastem Poznań, a Spółdzielnią Pracy „Universum” sporządzona przez Kancelarię Prawną Piszcz i Wspólnicy;
- opinia prawna z 2008 r. w przedmiocie określenia ustawowych ograniczeń związanych z planowaną renegocjacją umowy z dnia 1.07.1992 r. zawartej między Miastem Poznań, a Spółdzielnią Pracy Universum oraz ustalenia na jakich zasadach miasto Poznań może oddać swojej jednostce organizacyjnej w trwały zarząd tereny cmentarzy komunalnych na Miłostowie i Junikowie sporządzona przez Kancelarię Prawną Piszcz i Wspólnicy;
- uzupełnienie opinii prawnej w przedmiocie określenia ustawowych ograniczeń związanych z planowaną renegocjacją umowy z dnia 1.07.1992 r. zawartej między Miastem Poznań, a Spółdzielnią Pracy Universum oraz ustalenia na jakich zasadach miasto Poznań może oddać swojej jednostce organizacyjnej w trwały zarząd tereny cmentarzy komunalnych na Miłostowie i Junikowie sporządzona przez Kancelarię Prawną Piszcz i Wspólnicy;

- umowa z dnia 1.07.1992 r. zawarta pomiędzy Zarządem Miasta Poznania, a Spółdzielnią Pracy „Universum” o zarządzanie, utrzymanie i prowadzenie na okres 25 lat cmentarza komunalnego nr 1 w Miłostowie i cmentarza komunalnego nr 2 w Junikowie wraz ze znajdującymi się na tych terenach budynkami i budowlami wraz z aneksem nr 1 z dnia 29 czerwca 2005 r. do umowy z dnia 1 lipca 1992 r.

II. Stan faktyczny

W dniu 1 lipca 1992 r. została zawarta umowa pomiędzy Zarządem Miasta Poznania, reprezentującym Miasto Poznań a Spółdzielnią Pracy „Universum”. Zgodnie z zapisami § 1 umowy Miasto Poznań powierzyło Spółdzielni zarządzanie, utrzymanie i prowadzenie na okres 25 lat cmentarzy komunalnych nr 1 na Miłostowie i nr 2 na Junikowie wraz ze znajdującymi się na tych terenach budynkami i budowlami. Obowiązki Spółdzielni określono szczegółowo w dalszej części umowy (§ 2 i 3). W § 5 umowy jej strony zgodnie postanowiły, że utrzymanie cmentarzy komunalnych, a także wykonywanie innych zadań powierzonych umową Spółdzielni finansowane będzie ze środków własnych Spółdzielni oraz z wpływów ze sprzedaży i prolongowania miejsc grzebalnych. Z kolei w § 6 umowy strony zastrzegły, iż wysokość opłat za poszczególne rodzaje miejsc grzebalnych będzie ustalać Spółdzielnia, przy jednoczesnym zobowiązaniu Spółdzielni do przedkładania Miastu rocznych informacji z rzeczowej i finansowej realizacji zadań wynikających z umowy. Zmiany wysokości opłat za miejsca grzebalne uzależniono od akceptacji Zarządu Miasta. W § 8 umowy Zarząd Miasta zobowiązał się, iż na czas trwania umowy corocznie na wniosek Spółdzielni będzie odstępować od poboru podatku od nieruchomości w części dotyczącej gruntów itp. Umowa zgodnie z § 1 i § 10 została zawarta na okres 25 lat z możliwością jej wypowiedzenia z zachowaniem 5 letniego okresu wypowiedzenia, upływającego na koniec roku kalendarzowego. Miasto zastrzegło w § 10 możliwość rozwiązania umowy bez wypowiedzenia w przypadku stwierdzenia, że Spółdzielnia prowadzi cmentarze komunalne niezgodnie z umową. Wszelkie zmiany umowy uzależniono od zachowania formy pisemnej (§ 11 umowy).

4


W dniu 29 czerwca 2005 r. Miasto Poznań i Spółdzielnia Pracy Universum podpisały aneks do umowy, zgodnie z którym zmieniono treść § 3 pkt 2 i § 6 umowy. Zgodnie z zapisami aneksu uszczegółowione zostały zasady udostępniania innym przedsiębiorcom dokonywania przez nich obrządku pogrzebowego na terenie cmentarzy komunalnych, przy czym utrzymano uprawnienie Spółdzielni do pobierania opłat za udostępnianie domów przedpogrzebowych. Ponadto Spółdzielnia została zobowiązana do przedstawiania propozycji zmiany wysokości opłat za poszczególne rodzaje miejsc grzebalnych. Propozycja zmiany wysokości opłat, aby wejść w życie wymagała zatwierdzenia w formie zarządzenia przez Prezydenta Miasta Poznania. Poza powyższymi zmianami umowa obowiązuje w niezmienionym kształcie od 1992 r.

Zgodnie z zapisami umowy SP Universum od 1 lipca 1992 zarządza (administruje) cmentarzami (zgodnie z interpretacją przepisów prawa przez Miasto Poznań jest tzw. posiadaczem zależnym) realizując zadania ujęte w treści umowy. Zadania te finansowane są przez Spółdzielnię ze środków własnych oraz z wpływów ze sprzedaży i prolongowania miejsc grzebalnych.

Spółdzielnia przedstawia Miastu corocznie informację z rzeczowej i finansowej realizacji zadań wynikających z umowy, wysokości wpływów z opłat grzebalnych, a także przedstawia proponowaną wysokość opłat grzebalnych do akceptacji Prezydentowi Miasta (wcześniej Zarządowi Miasta).

Wpływy ze sprzedaży i prolongowania miejsc grzebalnych pobierane przez SP Universum, zgodnie z deklaracjami przedstawianymi przez Spółdzielnię przedstawiały się na przestrzeni lat następująco – w roku 1993 – 435,44 tys. zł., 1994 r. – 869,34 tys. zł., 1995 r. – 1.096.555 zł, 1996 r. – nie przedstawiono Komisji sprawozdania ze względu na jego zagubienie, 1997 r. – 1.558.355,75 zł., 1998 r. – 2.100.772,00 zł., 1999 r. – 2.252.982,00 zł., 2000 r. – 2.941.246,86 zł., 2001 – 2.883.902,49 zł., 2002 r. – 2.716.613,00 zł., 2003 r. – 2.767.986,37 zł., 2004 – 2.867.062,84 zł., 2005 r. – 2.617.357,00 zł, 2006 r. – 2.727.220,00 zł., 2007 r. – 2.673.257,73 zł. Kwoty przeznaczane przez Spółdzielnię (wedle przedkładanych przez Spółdzielnię deklaracji) na utrzymanie i rozbudowę cmentarzy były przeciętnie od kilku do kilkunastu procent wyższe od deklarowanych wpływów z opłat grzebalnych. Deklaracje przedstawiane jednostronnie przez Spółdzielnię nigdy nie były weryfikowane pod kątem ich zgodności ze stanem faktycznym i właściwością finansowo-księgową.

5


Zgodnie z zapisami umowy ceny miejsc grzebalnych na przestrzeni lat były wynikową propozycji SP Universum, która następnie wymagała zatwierdzenia przez Prezydenta Miasta (wcześniej Zarząd Miasta). Na 133 stawki ustalone na przestrzeni obowiązywania umowy w znakomitej większości przypadków (114 stawek) Zarząd Miasta (ew. Prezydent) akceptował bez zmian wysokość cen za miejsca grzebalne zaproponowaną przez SP Universum. W przypadku 5 stawek Zarząd Miasta zaproponował nawet wyższą stawkę niż wynosiła propozycja Spółdzielni. Przykładowo w roku 2007 cena brutto za 1-osobowe miejsce grzebalne ziemne wynosiła 462,00 zł. na 20 lat, zaś za 4-os. – 1155,00 zł.

Ponadto SP Universum pobiera opłaty za udostępnianie tzw. domów przedpogrzebowych w celu umożliwienia dokonywania innym przedsiębiorcom obrządku pogrzebowego (zgodnie z aneksem do umowy podpisanym 29 czerwca 2005 r.). Wysokość tej opłaty ustala Spółdzielnia – obecnie wynosi ona 250 zł brutto. Wysokość generalnych wpływów z tych opłat nie jest ujmowana w sprawozdaniu przedkładanym przez SP Universum Prezydentowi Miasta.

Poza pobieraniem wskazanych opłat SP Universum pobiera również opłaty nieujęte w umowie z 1992 r., mianowicie: opłaty za wodę naliczane ryczałtowo na czas posiadania prawa do grobu pobierane wraz z opłatą za miejsce grzebalne (37 złotych na 20 lat), opłaty za każdorazowy wjazd pojazdem mechanicznym lub taczka na teren cmentarza (od 2,50 zł za samochód inwalidy I grupy do 61 złotych za wjazd pojazdu specjalistycznego) oraz opłaty za czynsze z tytułu najmu lub dzierżawy na rzecz osób trzecich obiektów położonych na cmentarzach (wnioski z opinii prawnej Kancelarii Piszcz i Wspólnicy z kwietnia 2007 r., str 4 oraz informacje zebrane na podstawie materiałów przekazanych Komisji). Wysokość generalnych wpływów z tych opłat również nie jest ujmowana w sprawozdaniu przedkładanym przez SP Universum Prezydentowi Miasta

Ponadto SP Universum od początku obowiązywania umowy zgodnie z § 8 jest zwalniana z obowiązku płacenia podatku od nieruchomości w części dotyczącej gruntów. Zwolnienie to ze względu na zmieniający się stan prawny dokonywane było w różnym trybie – na zasadzie zaniechania poboru podatku (do 31 grudnia 2000 r.) lub umorzenia zaległości podatkowej (od 1 stycznia 2001 do dziś). Przestanką zastosowania zwolnienia był „przypadek gospodarczo lub społecznie uzasadniony” (do 31 grudnia 2000 r.) lub „ważny interes publiczny” (od 1 stycznia 2001 do dziś). Przedmiotowego zwolnienia dokonywano każdorazowo na wniosek

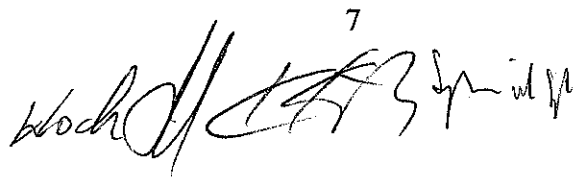
6
 *Michał*

podatnika, który powoływał się na zapis § 8 umowy. Komisja Rewizyjna ustaliła te fakty na podstawie wniosków ze sporządzonych opinii prawnych oraz z wyjaśnień składanych przez urzędników UMP, bowiem powołując się na tajemnicę skarbową Komisji odmówiono dostępu do treści decyzji o umorzeniu podatku. Kwoty dokonywanych umorzeń podatku od nieruchomości oraz odsetek wyniosły przykładowo w latach 2001-2006 (zgodnie z materiałem przedstawionym Komisji) 7.391.797,05 zł, a więc ok. 120 tys. zł miesięcznie. Sumarycznie kwota umorzenia rocznego wzrasta z roku na rok od 1-7%.

Dodatkowo Spółdzielnia prowadzi na terenie cmentarzy działalność w zakresie nieujętych w treści łączącej strony umowy, w szczególności świadczy usługi pogrzebowe w mieszczących się tam biurach pogrzebowych, jak również wykonuje na obszarze cmentarzy usługi kamieniarskie. Dochody z tej działalności, będące niewątpliwie przysporzeniem związanym z faktem administrowania cmentarzami, nie są ujmowane w sprawozdaniu rocznym przedkładanym Prezydentowi Miasta (wnioski z opinii prawnej z kwietnia 2007 r. Kancelarii Piszcz i Wspólnicy, str. 4).

Przedmiotowa umowa Miasta Poznań ze Spółdzielnią Pracy Universum stała się przedmiotem zainteresowania Regionalnej Izby Obrachunkowej w związku z kompleksową kontrolą gospodarki finansowej Miasta Poznania obejmującej rok 2005 i pierwsze półrocze 2006 r. Kontrolę przeprowadzono pod kątem oceny działań gminy w przedmiotowym zakresie pod względem zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. W swoim wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 sierpnia 2007 r. RIO sformułowała w punkcie 19 zastrzeżenia dotyczące treści umowy, dotyczące nieprawidłowości w poborze podatku od nieruchomości. RIO zwróciła uwagę na błędne ustalenie podmiotu zobowiązanego do płacenia podatku oraz naruszenia prawa przy umarzaniu spółdzielni podatku od nieruchomości. W związku z powyższym Kolegium RIO wezwało Miasto Poznań w uchwale nr 21/886/2007 z dnia 17 października 2007 r. do rozważenia możliwości zmiany umowy z 1 lipca 1992 r. w tym zakresie.

Ponadto umowa była przedmiotem trzech analiz prawnych sporządzonych przez Kancelarię Prawną Piszcz i Wspólnicy Spółka Komandytowa zleconych przez Miasto Poznań. Opinia prawna z kwietnia 2007 roku została sporządzona w zakresie wskazania optymalnych środków prawnych, których podjęcie umożliwi Miastu Poznań sanację sytuacji związanej z zarządzaniem cmentarzami

7


komunalnymi przez SP Universum na mocy umowy z 1.07 1992. Opinia prawna z grudnia 2007 roku została sporządzona w zakresie oceny zastrzeżeń powstałych w wyniku kontroli gospodarki finansowej Miasta Poznania przeprowadzonej przez RIO w Poznaniu dotyczących postanowień umowy z dnia 1.07.1992 między Miastem Poznań, a SP Universum. Opinia prawna z 2008 r. (brak daty szczegółowej) została sporządzona w przedmiocie określenia ustawowych ograniczeń związanych z planowaną renegocjacją umowy z dnia 1.07.1992 zawartej między Miastem Poznań, a SP Universum oraz ustalenia na jakich zasadach Miasto Poznań może oddać swojej jednostce organizacyjnej w trwały zarząd tereny cmentarzy komunalnych na Miłostowie i Junikowie.

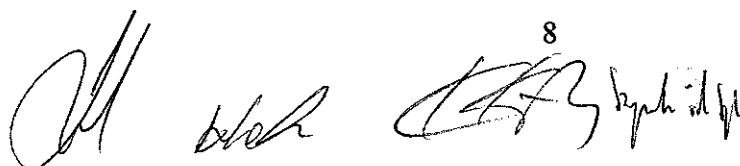
Przedmiotowa umowa była również przedmiotem dwóch opinii prawnych zleconych przez Komisję Rewizyjną, wykonanych przez Biuro Prawne Urzędu Miasta Poznania i Instytutu Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy w zakresie ekwiwalentności świadczeń stron umowy, zobowiązania umownego do odstępowania od poboru podatku od nieruchomości, sformułowania umownego „w części dotyczącej gruntów itp.”, zgodności z prawem zawarcia i wykonywania umowy, zachowania zasad rzetelności, celowości i gospodarności oraz odpowiedzialności za niszczenia mienia cmentarnego.

25 czerwca 2008 roku Prezydent Miasta Poznania zarządzeniem 351/K/2008 powołał zespół składający się z podległych mu urzędników, któremu powierzono zadanie renegocjacji umowy Miasta z SP. Universum z 1992 r. w celu przywrócenia zgodności z prawem niektórych jej zapisów.

III. Zastrzeżenia dotyczące treści i realizacji umowy zawartej 1.07.1992 r. pomiędzy Miastem Poznań a Spółdzielnią Pracy Universum

Komisja Rewizyjna po przeanalizowaniu wskazanych na wstępie dokumentów, a także po wysłuchaniu wyjaśnień udzielonych na posiedzeniach Komisji przez urzędników poszczególnych wydziałów oraz Zastępcy Prezydenta Miasta Poznania stwierdziła, co następuje:

8

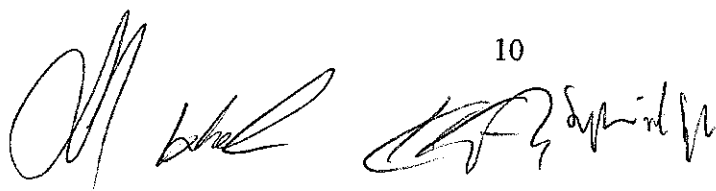


**Ogólne zastrzeżenia dotyczące treści i realizacji umowy zawartej 1.07.1992
pomiędzy Miastem Poznań a Spółdzielnią Pracy Universum**

1. W umowie zawartej 1.07.1992 pomiędzy Miastem Poznań a SP Universum nie przewidziano wystarczających instrumentów prawnych gwarantujących Miastu należyłą kontrolę nad działalnością Spółdzielni w zakresie wykonywania przedmiotowej umowy. W szczególności Miasto nie ma możliwości weryfikacji sprawozdań składanych corocznie przez Spółdzielnię (opinia prawna Kancelarii Piszcz i Wspólnicy z 2008 r., str. 2). Fakt ten jest szczególnie istotny w aspekcie deklarowanych przez SP Universum kwot wpływów z opłat za sprzedaż i prolongatę miejsce grzebalnych (patrz punkt 2 zastrzeżeń szczegółowych). Miasto nie posiada równocześnie w praktyce żadnej możliwości kontroli zgodności deklarowanej przez Universum realizacji zadań wynikających z umowy ze stanem faktycznym (opinia prawna Kancelarii Piszcz i Wspólnicy z kwietnia 2007 r., str. 4 i 5). Co za tym idzie nie ma możliwości kontroli jakiej wysokości środki są przeznaczane przez SP Universum na utrzymanie i rozbudowę cmentarzy. Deklaracje przekazywane corocznie przez Spółdzielnię są więc jedynymi dokumentami z których Miasto czerpie wiedzę o wpływach z opłat grzebalnych i wydatkach na utrzymanie cmentarzy, oraz o robotach przeprowadzonych na cmentarzach (przy czym deklaracja z roku 1996 została zagubiona).
2. Zapisy umowy są w wielu aspektach niejednoznaczne i nieprecyzyjne. Nie można z tego powodu ustalić jednoznacznie charakteru umowy - czy jest to umowa o zarządzanie nieruchomością czy też czyni ona SP Universum posiadaczem zależnym (opinia prawna Kancelarii Piszcz i Wspólnicy z 2008 r., str. 3). Taka konstrukcja stawia Miasto w niekorzystnej pozycji, bowiem umowa nie przesądzając jednoznacznie charakteru i zakresu władztwa Miasta nad cmentarzami komunalnymi pozostawia drugiej stronie (tj. SP Universum) znaczne pole do wywodzenia korzystnej dla siebie interpretacji.
3. Realizacja zapisów umowy w zakresie odstępowania od poboru podatku od nieruchomości (§ 8 umowy) oraz pobierania przez SP Universum wpływów ze

sprzedaży i prolongowania miejsc grzebalnych (§ 5 umowy) pozostaje w rażącej sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa (patrz punkt 1 i 2 zastrzeżeń szczegółowych).

4. Przyznanie SP Universum wpływów ze sprzedaży i prolongaty miejsc grzebalnych, umożliwienie poboru innych opłat i świadczenia usług w biurach na terenie cmentarza oraz umorzenie podatku od nieruchomości - poza niezgodnością z prawem (patrz zastrzeżenia szczegółowe), skrajnie uprzywilejowuje SP Universum, kosztem innych firm prowadzących działalność pogrzebową w Poznaniu. Spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą, jako niezależny od Miasta podmiot. Działalność tą prowadzi w zakresie wykonywania usług pogrzebowych i cmentarnych. Z tego tytułu jest zainteresowana dostępem do cmentarzy komunalnych, podobnie jak każdy podmiot działający w tej branży, tam bowiem właśnie realizuje swoje usługi na rzecz klientów. Fakt, że administruje cmentarzami komunalnymi przysparza jej w związku z tym więcej klientów, niż pozostałym firmom pogrzebowym, szczególnie, jeśli świadczy w obiektach mieszczących się na terenie cmentarzy, usługi kamieniarskie i pogrzebowe. To polepszenie sytuacji rynkowej musi być wzięte pod uwagę w kontekście korzyści czerpanych przez Spółdzielnię z tytułu zarządzania cmentarzami komunalnymi. W tej sytuacji dodatkowe przysparzanie Spółdzielni dochodów poprzez zwalnianie jej z podatku od nieruchomości i umożliwienie jej pobierania przez nią opłat za miejsca grzebalne oraz innych poza tym, że jest sprzeczne z przepisami prawa jest także nieuzasadnione z punktu widzenia ekonomicznego interesu miasta.
5. Prezydent Miasta od czasu podpisania umowy nigdy nie dążył do jej szerokiej renegocjacji, która miałaby na celu zapewnienie miastu kontrolę nad działalnością Spółdzielni w zakresie wykonywania umowy oraz usunięcie naruszeń prawa. Zmiany wprowadzone do umowy w roku 2005 dotyczyły innych kwestii i nie wzmacniały kompetencji kontrolnych Miasta. Nigdy nie była również rozważana możliwość rozwiązania umowy (deklaracja prezydenta Ryszarda Grobelnego ujęta w protokole ze spotkania radnych z dnia 20 sierpnia 2008 r.).



6. Umowa charakteryzuje się wyjątkowo długim okresem obowiązywania (25 lat) przy jednoczesnym długim okresie wypowiedzenia (5 lat). Taka konstrukcja umowy jest niekorzystna z punktu widzenia interesów miasta i odbiega od dzisiejszych realiów zawierania przez Miasto umów z podmiotami prywatnymi.

Zastrzeżenia szczególne dotyczące niektórych zapisów umowy oraz ich realizacji

1. Zobowiązanie do odstępowania od poboru podatku od nieruchomości i jego realizacja (§ 8 umowy)

Zgodnie z § 8 umowy Zarząd Miasta zobowiązał się na czas trwania umowy odstępować na wniosek Spółdzielni od poboru podatku od nieruchomości w części dotyczącej gruntów. Należy w tym miejscu postawić pytanie, na ile zarząd miasta może w umowie cywilnoprawnej z prywatnym podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą zobowiązywać się do odstępowania od poboru podatku od nieruchomości, uzależniając jedynie spełnienie powyższego obowiązku od złożenia przez zainteresowanego podatnika stosownego wniosku. Zgodnie z ugruntowanym poglądem orzecznictwa umowa cywilnoprawna nie wywiera skutków w zakresie obowiązków publiczno-prawnych, w szczególności nie powoduje przeniesienia wynikającego z ustawy obowiązku podatkowego, w tym podatku od nieruchomości (wyrok NSA z 21.10.1992 r., wyrok NSA z 25.11.1992 r.). Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił również, że w drodze postanowień umowy cywilnoprawnej strony nie mogą dokonać modyfikacji samego obowiązku podatkowego, rozumianego jako całokształt sytuacji prawnej podatnika. Wszelkie obowiązki podatkowe, a także związane z nimi uprawnienia wynikać mogą tylko i wyłącznie z ustaw podatkowych i nie mogą być znoszone, zmieniane czy poszerzane umowami cywilnoprawnymi (wyrok NSA z 30.12.1991 r.).

Biorąc pod uwagę powyższe oraz wnioski płynące z przedstawionych Komisji opinii prawnych należy jednoznacznie stwierdzić, że paragraf 8 przedmiotowej umowy jest nieważny i nie może stanowić jakiegokolwiek podstawy lub nawet

wskazówki zachowania dla organu podatkowego (Prezydenta Miasta). Mimo tego oczywistego stanu prawnego Spółdzielnia Pracy Universum od początku obowiązywania umowy nie opłacała podatku od nieruchomości, a organ podatkowy odstępował od poboru tego podatku, bądź umarzał zaległość podatkową stosując różne rozwiązania dopuszczone w danym okresie przez Ustawę o zobowiązaniach podatkowych, a od 1998 roku Ordynację podatkową. Kwoty dokonywanych umorzeń podatku od nieruchomości oraz odsetek wyniosły przykładowo w latach 2001-2006 (zgodnie z materiałem przedstawionym Komisji) 7.391.797,05 zł, a więc ok. 120 tys. zł miesięcznie.

Komisji Rewizyjnej odmówiono dostępu do wniosków SP. Universum o umorzenie podatku oraz do decyzji Prezydenta Miasta o umorzeniu zaległości podatkowych, powołując się na tajemnicę skarbową, w związku z czym Komisja nie mogła zapoznać się z pisemną treścią ich uzasadnień.

Na podstawie analizy innych dokumentów oraz wyjaśnień udzielonych podczas posiedzeń Komisji i spotkania Prezydenta Miasta z radnymi ustalono jednak, że procedura umorzenia podatku od nieruchomości dokonywana była w sposób następujący: każdorazowo SP Universum zwracała się z wnioskiem o odstąpienie lub zaniechanie (do 2001 roku) poboru podatku lub też umorzenie zaległości podatkowej (od 2001 r. do dziś) powołując się na § 8 umowy. Organ podatkowy posiadając wiedzę, że § 8 umowy jako nieważny nie może stanowić podstawy do odstąpienia od poboru podatku (umorzenia zaległości podatkowej), aby móc mimo to odstąpić od poboru podatku (umorzyć zaległość) stosował inną podstawę prawną przewidzianą w Ustawie o zobowiązaniach podatkowych bądź od 1998 r. w Ordynacji podatkowej. Od roku 2001 do teraz (wcześniejsze decyzje podległy brakowaniu) podstawą prawną umorzenia była przesłanka ważnego interesu publicznego (art. 67, obecnie 67a Ordynacji Podatkowej).

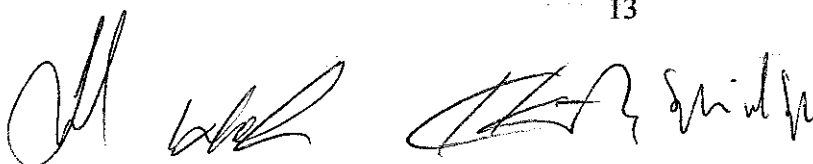
Ważnym interesem publicznym, który stanowił przesłankę do udzielenia umorzenia w rozumieniu Prezydenta Miasta było utrzymanie takiej kalkulacji ceny za miejsce grzebalne, w której nie jest uwzględniony podatek od nieruchomości, w związku z czym cena ta jest niższa (wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Wydziału Finansowego UMP Iwony Żwawiak na posiedzeniu Komisji w dniu 14 lipca 2008 r.). Należy zaznaczyć, że kompetencja zatwierdzania propozycji zmiany cen za miejsca grzebalne należy zgodnie z § 6 umowy do Prezydenta Miasta (wcześniej Zarządu Miasta) co stawia pod znakiem zapytania taką interpretację przesłanki umorzenia.

Nawet jednak zakładając, że kluczową dla ustalenia ostatecznej ceny miejsc grzebalnych byłaby kalkulacja przedstawiona przez Spółdzielnię to w postępowaniach podatkowych w tej sprawie nigdy nie przeprowadzano analizy ekonomicznej ani faktycznej, jaki ewentualny wpływ na cenę za miejsce grzebalne ma umorzenie zaległości podatkowej. Prezydent Miasta Poznania udzielał umorzenia automatycznie opierając się jedynie na deklaracji SP Universum, iż w kalkulacji ceny miejsc grzebalnych nie uwzględnia ona podatku od nieruchomości i na kalkulacji tych cen przedstawianych przez Spółdzielnię, które nie były weryfikowane. Postępowanie podatkowe polegało, więc w tym przypadku na przyjęciu do wiadomości stwierdzeń i wyliczeń przedstawionych przez podatnika i udzielenia umorzenia zaległości podatkowej bez rzeczywistego sprawdzenia przez organ podatkowy czy zastosowana przesłanka umorzenia (ważny interes publiczny) faktycznie zachodzi i może stanowić podstawę do decyzji o umorzeniu. Nigdy nie badano również w ramach postępowania podatkowego kondycji finansowej podatnika (wyjaśnienia udzielone przez Skarbnika Miasta Poznania Barbarę Sajnaj oraz Zastępcę Dyrektora Wydziału Finansowego Iwonę Żwawiak podczas posiedzenia Komisji w dniu 28 października 2008).

Jednym z przejawów równości wobec prawa jest to, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji). Uzyskanie ulgi podatkowej jest odstępstwem od zasady równości, gdyż na mocy indywidualnej decyzji podatnik zostaje zwolniony z obowiązku świadczenia wynikającego z ustawy (wyrok WSA w Warszawie z 16.05.2005 r.). Umorzenie jest bowiem instytucją o charakterze wyjątkowym, gdyż zasadą jest płacenie podatków, nie zaś zwalnianie podatników z tego obowiązku (wyrok NSA z 15.05.1991 r.).

Zgodnie z art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa *„W toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym”*. Zgodnie z art. 187 § 1 tejże ustawy *„Organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy”*. Przepisy te mają szczególną wagę w postępowaniu dotyczącym udzielania umorzeń przez organ podatkowy w ramach tzw. uznania administracyjnego.

W przypadku decyzji uznaniowej organ podatkowy zobowiązany jest w sposób czytelny, umożliwiający kontrolę poszczególnych etapów rozumowania, przedstawić wszystkie przesłanki faktyczne i interpretacyjne wnioskowania (wyrok NSA z 18 maja



2005 r.). Pozostawienie organom podatkowym swobodnego uznania nie oznacza dowolności. Są one obowiązane do oceny argumentów strony, popartej przeprowadzeniem postępowania zmierzającego do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności uzasadniających zajęcie stanowiska w sprawie (wyrok NSA z 30 stycznia 2002 r.). Wydanie decyzji musi być poprzedzone wyjaśnieniem okoliczności sprawy w zakresie przesłanek umorzenia i ich analizą – z zachowaniem wymogów proceduralnych, co winno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji (wyrok NSA z 3 września 1999 r.). Właściwa ocena występowania lub braku rzeczowych przesłanek w konkretnej sprawie może być dokonana tylko po wszechstronnym i wnikliwym rozważeniu całokształtu materiału dowodowego, poprzedzonym wyczerpującym zebraniem materiału dowodowego oraz dokładnym wyjaśnieniem wszystkich okoliczności faktycznych (wyrok NSA z 23 kwietnia 1999 r.).

Zadaniem organów podatkowych, działających w ramach uznania administracyjnego, jest wnikliwe ustalenie sytuacji gospodarczej podatnika, a także ocenienie, czy jest uzasadnione uszczuplenie należności budżetu w tym celu, by poprawić kondycję gospodarczą podatnika (wyrok NSA z 28 września 1999 r.).

Szczególne obowiązki w ramach postępowania o umorzenie zaległości podatkowej spoczywają również na podatniku. Składając wniosek o umorzenie zaległości podatkowych, podatnik powinien ten wniosek uzasadnić. W interesie podatnika leży, zatem podanie do wiadomości organów wszystkich istotnych okoliczności sprawy i dopilnowanie ich utrwalenia w dokumentach. Podatnik musi mieć świadomość, że zgodnie z ogólną zasadą postępowania dowodowego, ciężar dowodzenia spoczywa na tym, kto wywodzi określone skutki prawne. Jeżeli więc wnioskodawca powołuje się na przesłankę ważnego interesu publicznego, musi wykazać, na czym one w jego konkretnym przypadku polegają (wyrok NSA z 23 września 1999 r.).

Biorąc pod uwagę powyższe Komisja Rewizyjna w ramach przeprowadzonej kontroli ustaliła, że w przypadku umorzeń zaległości podatkowych (przed 2001 r. zaniechania poboru podatku od nieruchomości) udzielanych SP. Universum, organ podatkowy (obecnie Prezydent Miasta, wcześniej Zarząd Miasta) w sposób rażący nie dopełniał ciążących na nim obowiązków przeprowadzania pełnego i wnikliwego postępowania podatkowego, obejmującego zebranie i wyczerpujące rozpatrzenie całego materiału dowodowego.

14



Podobne wnioski płyną z kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta za lata 2005 i I półrocze 2006, przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową. W wystąpieniu pokontrolnym z 30 sierpnia 2007 r., RIO wskazała w punkcie 19: „Stwierdzono jednocześnie, że podatnik po upływie ustawowego terminu płatności każdej raty zwracał się do organu podatkowego z wnioskiem o umorzenie zaległości podatkowej powołując się na zapisy § 8 umowy nie podając innych przesłanek do zastosowania umorzenia, a organ podatkowy podejmując decyzję w sprawie umorzenia zaległości podatku od nieruchomości nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego, co do sytuacji finansowej podatnika, czym naruszył postanowienia art. 187 §1 ustawy Ordynacja Podatkowa”.

Fakt wyjątkowego traktowania przez Prezydenta Miasta SP. Universum w tej mierze potwierdza stwierdzenie zawarte w punkcie 20 wystąpienia pokontrolnego RIO: „Na podstawie wybranej do kontroli próbie stwierdzono, że przy rozpatrywaniu wniosków podatników o zastosowanie ulg podatkowych (poza podatnikiem Spółdzielnia Pracy UNIVERSUM) każdorazowo analizowano zasadność ich udzielania poprzez zbadanie stanu materialnego i rodzinnego zobowiązanych osób fizycznych, a w przypadku osób prawnych sytuacji ekonomiczno-finansowej podatnika oraz wpływ, jaki będzie miała udzielona ulga na poprawę stanu ekonomicznego podmiotu ubiegającego się o ulgę podatkową.”

Po rozpatrzeniu wniesionych przez Prezydenta Miasta Poznania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w Uchwale 21/886/2007 z 17 października 2007 r., RIO nie tylko podtrzymało wcześniejsze zastrzeżenia, ale też rozwinęło je wskazując, iż:

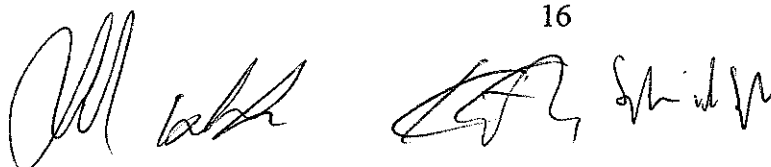
„Poprzez uregulowania umowy o treści cyt.: {na czas trwania umowy Zarząd Miasta corocznie na wniosek Spółdzielni odstępować będzie od poboru podatku od nieruchomości w części dot. gruntów itp.} stworzono „podatnikowi” możliwość nieregulowania ustalonego zobowiązania podatkowego, dopuszczając do powstania zaległości podatkowych, aby realizować postanowienia umowy. Decyzje w sprawie umorzenia zaległości w trybie art. 67a §1 ust. 3 i §2 ustawy Ordynacja Podatkowa wydawano odstępując od zasady postępowania w sprawach ulg uznaniowych prowadzonych na podstawie przepisów tej ustawy. Pod pojęciem tych zasad należy rozumieć podstawowe reguły postępowania uznane za takie przez ustawodawcę. Zasady te nie mają tylko i wyłącznie cechy wskazówek, czy zaleceń, lecz są normami prawa, które bezwzględnie należy przestrzegać. (...) Z uzasadnienia do wydanych decyzji – o niezmienniej treści – wynika, że możliwość umorzenia zaległości przez

organ podatkowy ma charakter uznaniowy, co oznacza, że organ ocenia na podstawie zebranego materiału dowodowego w sprawie, czy zaistniały przesłanki do zastosowania instytucji umorzenia zaległości podatkowej. Jak wynika z ustaleń kontroli jedyną okolicznością uzasadniającą umorzenie jest zawarta umowa”.

Biorąc pod uwagę powyższe Komisja Rewizyjna stwierdza, że powołanie się na tzw. ważny interes publiczny uzasadniający rzekomo konieczność udzielenia umorzenia ma charakter pozorny – w istocie jest bowiem zabiegiem prawnym umożliwiającym faktyczną realizację nieważnego z mocy prawa § 8 umowy, w którym Miasto zobowiązało się do rezygnacji z poboru podatku. Potwierdza to wypowiedź Zastępcy Prezydenta Miasta Poznania Mirosława Kruszyńskiego, który stwierdził, iż przy zawarciu umowy rezygnacja z poboru podatku od nieruchomości miała na celu ustalenie odpowiedniego wynagrodzenia dla Spółdzielni za zarządzanie cmentarzami, na które składają się wpływy z działalności na cmentarzach i umorzony podatek od nieruchomości (protokół z posiedzenia Komisji z dnia 28 lipca 2008 s. 6). Traktowanie umorzenia zaległości podatkowej jako wynagrodzenia dla SP. Universum wyjaśnia, dlaczego organ podatkowy nie przeprowadzał właściwego wnikliwego postępowania podatkowego i umarzał zaległość podatkową (bądź odstępował od poboru podatku) automatycznie.

Jak wcześniej wskazano instytucja umorzenia zaległości podatkowej jest instytucją o charakterze wyjątkowym i mogącą znaleźć zastosowanie tylko w przypadkach przewidzianych przez ustawę przy jednoczesnym zachowaniu zasad właściwego postępowania podatkowego. W przypadku SP. Universum umorzenie zaległości podatkowych traktowano jako formę wynagrodzenia dla Spółdzielni, jedynie pozornie wskazując jako podstawę prawną umorzenia art. 67a §1 punkt 3 ustawy Ordynacja Podatkowa (ważny interes publiczny). Przepisy prawa nie dopuszczają wynagradzania osoby prawnej przez organ publiczny poprzez umorzenie zaległości podatkowej.

Umorzenie zaległości podatkowej ze względu na ważny interes publiczny leży w kompetencjach organu podatkowego wymaga jednak zachowania wymienionych wyżej zasad wnikliwego i wyczerpującego postępowania podatkowego, które ma potwierdzić bądź wykluczyć przesłanki umorzenia. W przypadku umorzenia zaległości SP. Universum podatnik nie wskazywał w wyczerpujący sposób, na czym polega ważny interes publiczny, który uzasadnia jego zdaniem konieczność



umorzenia, zaś organ podatkowy nie przeprowadzał właściwego postępowania podatkowego poprzedzającego decyzje o umorzeniu zaległości.

Brak właściwego postępowania podatkowego nie pozwala w rzeczywistości ustalić, czy i jakie przesłanki ważnego interesu publicznego przemawiające za umorzeniem miały miejsce, a więc, że decyzja o umorzeniu zaległości podatkowej była uzasadniona. Biorąc pod uwagę, iż umorzeń dokonywano automatycznie i traktowano je jako formę wynagrodzenia za zarządzanie cmentarzami należy stwierdzić, że jedynym uzasadnieniem decyzji – niedopuszczalnym w kontekście przepisów prawa – były postanowienia § 8 umowy z 1992 r.

Podsumowując powyższe ustalenia Komisja Rewizyjna stwierdza, że Prezydent Miasta (przed 2002 r. Zarząd Miasta) działając jako organ podatkowy przy wydawaniu decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych wobec SP. Universum nie dopełnił obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego w sprawie (art. 122 i 187 § 1 ustawy Ordynacja Podatkowa), czym działał na szkodę interesu publicznego. Komisja wyraża również stanowisko, że wskazane decyzje, jako wydane przy rażącym naruszeniu prawa winny podlegać sądowej weryfikacji ich legalności, co jest możliwe w stosunku do decyzji wydanych do 5 lat wstecz.

2. Pobieranie przez SP Universum wpływów z opłat za miejsca grzebalne stanowiących środki publiczne

W § 5 umowy z 1992 r. Miasto Poznań nałożyło na SP. Universum obowiązek (i jednocześnie upoważnienie) do ponoszenia kosztów utrzymania cmentarzy komunalnych objętych umową oraz kosztów realizacji zadań wymienionych w § 2 umowy ze środków własnych oraz z wpływów wynikających z pobranych opłat za miejsca grzebalne. Wolą stron umowy było, więc przyznanie Universum za świadczone usługi wynagrodzenia, z tym, że jest ono pokrywane nie bezpośrednio przez Miasto, lecz z należności przysługujących Miastu (wyjaśnienia złożone przez Zastępcę Prezydenta Miasta Poznania Mirosława Kruszyńskiego na posiedzeniu w dniu 28 lipca 2008 r. oraz wnioski z opinii prawnej Kancelarii Piszcz i Wspólnicy z 2008 r., str. 11).

Wpływy z tytułu opłat za miejsca grzebalne (sprzedaż i prolongata) należy zaliczyć zgodnie z art. 5 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 4 Ustawy o finansach

publicznych do środków publicznych. Z kolei zgodnie z art. 31 ust. 1 tejże ustawy środki te pochodzące z różnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba, że odrębna ustawa stanowi inaczej. Powyższy przepis statuuje tzw. zasadę niefunduszowania środków publicznych. Zgodnie z tą zasadą środki publiczne muszą najpierw wpłynąć do budżetu i dopiero później mogą być rozdzielane na określone cele. Nie można natomiast ustanawiać bezpośredniej zależności między określonymi wpływami a wydatkami. Wyjątki od tej zasady mogą być wprowadzone jedynie aktem rangi ustawowej. (wnioski z opinii prawnej Kancelarii Piszcz i Wspólnicy z 2008 r., str. 12).

W związku z powyższym realizacja § 5 umowy zgodnie, z którym wpływy ze sprzedaży i prolongaty miejsc grzebalnych wpływają do budżetu SP. Universum a nie do budżetu miasta narusza art. 31 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych. Prezydent Miasta akceptując taką sytuację sprawia, że do budżetu miasta nie wpływają należne Miastu środki z opłat grzebalnych. Ponadto ich wysokość można oceniać jedynie w oparciu o deklaracje przedstawiane przez SP. Universum, gdyż władze Miasta nie posiadają kompetencji do kontroli faktycznej wielkości tych wpływów. Wedle sum deklarowanych przez Universum w trakcie obowiązywania umowy suma wpływów z miejsc grzebalnych wyniosła ponad 30 milionów złotych. W ostatnich latach wpływy oscylowały około kwoty 2,5 mln złotych rocznie (przeciętnie w latach 2000-2007 zgodnie z deklaracjami przedstawionymi przez Universum). Wedle przedstawianych przez Universum sprawozdań wydatki ponoszone na utrzymanie cmentarzy komunalnych przekraczały każdorazowo wpływy z tytułu sprzedaży i prolongaty miejsc grzebalnych, jednak brak kompetencji kontrolnych, nie pozwalał w istocie zweryfikować Prezydentowi przedkładanych deklaracji, a Prezydent nie podejmował żadnych działań w celu zmiany takiego niekorzystnego dla Miasta stanu rzeczy. Przez cały czas trwania umowy opłaty za sprzedaż i prolongatę grobów wpłacane przez mieszkańców Poznania trafiały bezpośrednio do budżetu prywatnego podmiotu (SP. Universum), a nie do budżetu Miasta, a ich rozliczenia przedstawiane w formie deklaracji były jedynie przyjmowane do wiadomości przez Prezydenta Miasta.

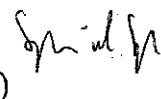
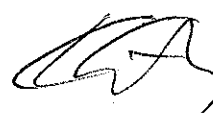
Biorąc pod uwagę powyższe, Komisja Rewizyjna stwierdza, że niepobieranie i niedochodzenie przez Prezydenta Miasta środków publicznych z tytułu opłat za sprzedaż i prolongatę miejsc grzebalnych narusza dyscyplinę finansów publicznych zgodnie z art. 5 ust.1 pkt 2 Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

finansów publicznych, zaś brak działań Prezydenta zmierzających do zmiany § 5 umowy z 1992 r., którego wynikiem jest to naruszenie, stanowi niedopełnienie obowiązków, które mogło skutkować istotną szkodą dla interesu publicznego – w tym wypadku finansów Miasta.

3. Pobieranie przez SP Universum innych opłat stanowiących środki publiczne

Poza opłatami za sprzedaż i prolongatę miejsc grzebalnych SP Universum pobiera inne opłaty - za udostępnianie tzw. domów przedpogrzebowych w celu umożliwienia dokonywania innym przedsiębiorcom obrządku pogrzebowego (zgodnie z aneksem do umowy podpisanym 29 czerwca 2005 r.) oraz opłaty nieujęte w umowie z 1992r., mianowicie: opłaty za wodę naliczane ryczałtowo na czas posiadania prawa do grobu pobierane wraz z opłatą za miejsce grzebalne i opłaty za każdorazowy wjazd pojazdem mechanicznym lub taczka na teren cmentarza. Pobieranie wskazanych opłat jest kompetencją gminy (zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy o gospodarce komunalnej), w związku z czym jako środki publiczne (art. 5 ust. 2 pkt 3 Ustawy o finansach publicznych) winny one trafiać do budżetu miasta (wnioski z uzupełnienia opinii prawnej Kancelarii Piszcz i Wspólnicy z 2008 r., str. 5). Tymczasem nie tylko wpływają one bezpośrednio do budżetu SP Universum, ale też wysokość generalnych wpływów z tych opłat nie jest ujmowana w sprawozdaniu przedkładanym przez SP Universum Prezydentowi Miasta.

Abstrahując od faktu, że pobieranie pozaumownych opłat narusza postanowienia umowy zawartej z Miastem (patrz punkt 4 zastrzeżeń szczegółowych) należy stwierdzić, że podobnie jak w przypadku opłat za sprzedaż i prolongatę miejsc grzebalnych niepobieranie i niedochodzenie przez Prezydenta Miasta środków publicznych z tytułu tych opłat narusza dyscyplinę finansów publicznych zgodnie z art. 5 ust.1 pkt 2 Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zaś brak działań Prezydenta zmierzających do zmiany tej niedozwolonej praktyki, stanowi niedopełnienie obowiązków, które mogło skutkować istotną szkodą dla interesu publicznego – w tym wypadku finansów Miasta.



4. Naruszanie przez SP Universum postanowień umowy z 1992 r.

Zgodnie z treścią umowy Spółdzielnia może pobierać od użytkowników cmentarzy jedynie opłaty z tytułu sprzedaży i prolongowania miejsc grzebalnych (odnośnie legalności tego uprawnienia patrz punkt 2 Zastrzeżenia szczegółowe). Mimo takiego zapisu Spółdzielnia pobiera od użytkowników cmentarzy nie tylko wyżej wskazane opłaty, ale również inne - opłaty za wodę naliczane ryczałtowo na czas posiadania prawa do grobu, opłaty za każdorazowy wjazd pojazdem mechanicznym na teren cmentarza, a także opłaty za czynsze z tytułu najmu lub dzierżawy na rzecz osób trzecich obiektów położonych na cmentarzach. Nie powinno ulegać wątpliwości, że w ten sposób SP Universum narusza postanowienia umowy łączącej strony, ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. Umowa nie umożliwia Spółdzielni pobierania jakichkolwiek innych opłat niż wskazane w umowie. (opinia prawna Kancelarii Piszcz i Wspólnicy z kwietnia 2007, str. 9). W interesie zarówno Miasta jak i mieszkańców, obciążanych w/w opłatami winna być natychmiastowa reakcja Prezydenta Miasta, który powinien zażądać zaniechania pobierania w/w opłat pod groźbą rozwiązania umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia (co dopuszcza § 9 umowy) oraz wystąpić z roszczeniem z tytułu bezumownego korzystania z obiektów. Reakcja taka nigdy nie została podjęta, a pobieranie opłat, niezgodne z umową, jest tolerowane.

Dodatkowo SP Universum prowadzi na terenie cmentarzy działalność w zakresie świadczenia usług pogrzebowych w mieszczących się tam biurach pogrzebowych oraz wykonuje na obszarze cmentarzy usługi kamieniarskie, czerpiąc w ten sposób dodatkowe, nieujęte w umowie (a więc niezgodne z umową) korzyści z tytułu administrowania cmentarzami. Takie postępowanie również nie stało się przedmiotem właściwej reakcji ze strony Prezydenta Miasta.

IV Wnioski i zalecenia pokontrolne

1. Komisja Rewizyjna na podstawie wyżej ustalonych i wskazanych faktów wzywa Prezydenta Miasta Poznania do prawidłowej realizacji przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.) w postępowaniu o umorzenie podatku od nieruchomości. Jednocześnie mając powyższe na uwadze Komisja Rewizyjna zwraca się do Rady Miasta Poznania, aby

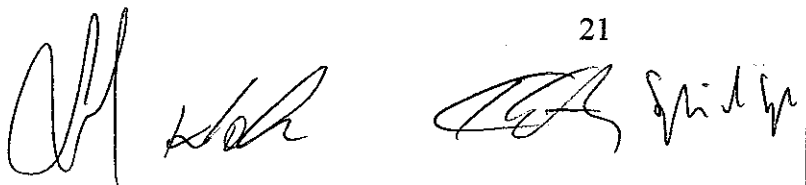
zgodnie z przepisem art. 183 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071) zawiadomiła prokuratora o toczących się postępowaniach w sprawie umorzenia podatku od nieruchomości na rzecz Spółdzielni Pracy „Universum”. Zgodnie z przepisami Kpa organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić prokuratora o wszczęciu postępowania lub o toczącym się postępowaniu, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny. Natomiast celem przystąpienia prokuratora do udziału w postępowaniu administracyjnym jest zapewnienie, aby postępowanie i rozstrzygnięcie było zgodne z prawem.

2. Komisja Rewizyjna wzywa Prezydenta do podjęcia natychmiastowych działań skierowanych na:

- przekazywanie opłat pobieranych przez Universum do budżetu miasta;
- uregulowanie kwestii bezumownego prowadzenia usług pogrzebowych i kamieniarskich na terenach zarządzanych przez Universum.

3. Jednocześnie Komisja Rewizyjna zwraca uwagę na fakt, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Również zgodnie z opinią prawną Kancelarii Piszcz i Wspólnicy z 2008 r. str. 12 „Z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 (choć obecnie wydaje się, że takiej podstawy należy upatrywać przede wszystkim art. 4 ust. 1 pkt ustawy o gospodarce komunalnej) ustawy o samorządzie terytorialnym można wywieść podstawę prawną do podejmowania przez radę gminy uchwał w tym zakresie, tj. dotyczących gospodarowania cmentarzem i świadczonymi usługami związanymi w pochowaniem zwłok.

W związku z tym to Rada Miasta Poznania posiada i winna realizować kompetencje do ustalania zasad i cen pochówku (miejsc grzebalnych) na cmentarzach



komunalnych (bądź powierzyć te kompetencje w formie uchwały Prezydentowi Miasta). Znajduje to potwierdzenie w uchwałach ustalających ceny za miejsca grzebalne podejmowanych w innych miastach i gminach.

4. Mając powyższe na uwadze, Komisja wnioskuję o podjęcie pilnych działań zmierzających do rozwiązania umowy zawartej w dniu 1.07.1992 r.

5. Komisja Rewizyjna wnioskuję ponadto o rozważenie możliwości powołania odrębnej jednostki organizacyjnej miasta, która realizowałaby zadania związane z prowadzeniem cmentarzy w imieniu Miasta, bądź powierzenia tych zadań już istniejącej jednostce organizacyjnej Miasta.

Sprawozdanie zostało sporządzone w trzech jednakowo brzmiących egzemplarzach, w tym jeden dostarczono kierownikowi jednostki kontrolowanej.

Poznań, 19 listopada 2008r.

(Data i miejsce podpisania sprawozdania)

.....
podpis Kierownika jednostki kontrolowanej

.....
podpis Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej

Andrzej...

22
[Signature]