

Uchwała Nr LVIII/672/14

Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle
z dnia 27 sierpnia 2014 roku

w sprawie skargi zgłoszonej w dniu 14 maja 2014 r. na działania Dyrektora Miejskiego Zakładu Cmentarnego w Kędzierzynie-Koźlu w przedmiocie *„wprowadzenia przez jednostkę gminną niedozwolonych praktyk monopolistycznych na rynku lokalnych usług pogrzebowych na terenie Kędzierzyna-Koźla w znaczny sposób ograniczających możliwości działania konkurencyjnym firmom pogrzebowym”*

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.¹⁾) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.²⁾), Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle uchwała, co następuje:

§ 1. Z przyczyn określonych w uzasadnieniu prawnym i faktycznym stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały, Rada Miasta uznaje skargę na działania Dyrektora Miejskiego Zakładu Cmentarnego w Kędzierzynie-Koźlu w przedmiocie *„wprowadzenia przez jednostkę gminną niedozwolonych praktyk monopolistycznych na rynku lokalnych usług pogrzebowych na terenie Kędzierzyna-Koźla w znaczny sposób ograniczających możliwości działania konkurencyjnym firmom pogrzebowym”* za bezzasadną.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle zobowiązując go do przesłania Skarżącemu odpisu niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji na stronie podmiotowej Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle w Biuletynie Informacji Publicznej.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 645 i poz. 1318 oraz z 2014 r. poz. 379.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 183.

UZASADNIENIE

do uchwały w sprawie skargi zgłoszonej w dniu 14 maja 2014 r. na działania Dyrektora Miejskiego Zakładu Cmentarnego w Kędzierzynie-Koźlu w przedmiocie „*wprowadzenia przez jednostkę gminną niedozwolonych praktyk monopolistycznych na rynku lokalnych usług pogrzebowych na terenie Kędzierzyna-Koźla w znaczny sposób ograniczających możliwości działania konkurencyjnym firmom pogrzebowym*”^{*)}.

1.1. W myśl art. 7 ust. 1 pkt. 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy cmentarzy gminnych.

1.2. Zasady zarządzania cmentarzami opisane są w:

- ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687, z późn. zm.), zwanej dalej U.o.ch zm.;
- wydanym na podstawie art. 20 ust. 1 U.o.ch zm. Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochowku zwłok i szczątków (Dz. U. Nr 48, poz. 284), zwane dalej Rozporządzeniem z 7 marca 2008 r.;
- ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. z 1933 r. Nr 39, poz. 311, z późn. zm.).

1.3. Na podstawie art. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formie samorządowego zakładu budżetowego w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w szczególności zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

1.4. W myśl art. 14 pkt. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.) zadania własne z zakresu samorządu terytorialnego z zakresie cmentarzy mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe.

1.5.1. Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 Uchwały Nr III/7/10 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie utworzenia gminnego zakładu budżetowego pod nazwą Miejski Zakład Cmentarny w Kędzierzynie-Koźlu, przedmiotem działalności Miejskiego Zakładu Cmentarnego, zwanego dalej MZC, jest:

- 1) zarządzanie cmentarzami komunalnym oraz obiektami znajdującymi się na ich terenie,
- 2) określanie potrzeb w zakresie zakładania, rozszerzania i zamykania cmentarzy komunalnych oraz uczestnictwo w opracowywaniu programów tych działań,

- 3) udział w kontrolowaniu prawidłowości i terminowości wykonywania budowy, rozbudowy i remontów cmentarzy komunalnych oraz obiektów i urządzeń znajdujących się na ich terenie,
- 4) **prowadzenie racjonalnej polityki terenami cmentarzy komunalnych poprzez przygotowywanie z wyznaczeniem miejsc pod groby ziemne i murowane zgodnie z planem zagospodarowania cmentarza,**
- 5) utrzymywanie we właściwym stanie technicznym i użytkowym obiektów i urządzeń znajdujących się na cmentarzach komunalnych (domy przedpogrzebowe, chłodnie, WC, studnie, ogrodzenia, budynki, alejki, kwatery grzebalne) oraz pielęgnacja zieleni na terenie cmentarzy komunalnych,
- 6) współpraca z konserwatorem zabytków i organami właściwymi w sprawach ochrony przyrody w zakresie ewidencjonowania, konserwacji i remontów obiektów zabytkowych i cennych przyrodniczo, zlokalizowanych na terenie cmentarzy komunalnych,.
- 7) **opracowywanie projektów regulaminów dotyczących zasad korzystania z obiektów, urządzeń i terenów cmentarzy komunalnych,**
- 8) **wskazywanie osobom uprawnionym do pochowania zwłok, miejsc pochówku na cmentarzach komunalnych,**
- 9) weryfikowanie uprawnień osób chowających zwłoki do ich pochowania w grobach na cmentarzach komunalnych,
- 10) odpłatne kopanie grobów, budowa części podziemnej grobów murowanych, organizowanie pochówków zwłok, szczątków zwłok i prochów ludzkich, zasypywanie grobów oraz otwieranie i zamykanie grobów murowanych na cmentarzach komunalnych,
- 11) prowadzenie i przechowywanie ksiąg cmentarnych,
- 12) ogłaszanie raz w roku w lokalnych środkach masowego przekazu komunikatu o upływie dwudziestoletniego okresu nienaruszalności grobów usytuowanych na cmentarzach komunalnych i o obowiązku uiszczenia opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok w celu przedłużenia tego okresu na dalsze dwadzieścia lat,
- 13) zwracanie się do organów Gminy właściwych do ustalania opłat za pochowanie zwłok na cmentarzach komunalnych oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń znajdujących się na cmentarzach komunalnych z propozycjami co do wysokości tych opłat, a także ich pobieranie w wysokości ustalonej przez właściwe organy Gminy.

1.5.2. Zgodnie z załącznikiem do Uchwały Nr IX/110/11 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Funkcjonowania Cmentarzy Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu (Dz. U. Woj. Op. Nr 76, poz. 946) pod nazwą „Regulamin funkcjonowania cmentarzy komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu” wprowadzono zasady i tryb korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Kędzierzyn-Koźla.

W poszczególnych częściach tego regulaminu zawarto odpowiednio informacje o:

- 1) w części I – o postanowieniach ogólnych dotyczących MZC;
- 2) w części II - o rodzajach grobów;
- 3) w części III – o pochówkach;
- 4) w części IV – o opłatach;
- 5) w części V – o zagospodarowaniu i wyglądzie grobów;
- 6) w części VI – o prawie do grobu;
- 7) w części VII – o ekshumacji;
- 8) w części VIII – o postanowieniach porządkowych;
- 9) w części IX – o zasadach świadczenia usług pogrzebowych, kamieniarskich, remontowo-budowlanych;

10) w części X – o odpowiedzialności za naruszenia regulaminu.

1.5.3. Regulamin Organizacyjny Miejskiego Zakładu Cmentarnego w Kędzierzynie-Koźlu, regulaminem MZC, został zatwierdzony Zarządzeniem Nr 205/MZC/2011 z dnia 5 maja 2011 r. Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle.

W myśl § 7 pkt 8 regulaminu MZC, do zadań MZC należy wskazywanie osobom uprawnionym do pochowania zwłok, miejsc pochówku na cmentarzach komunalnych.

Zgodnie z § 9 ust. 1 regulaminu MZC, udzielanie informacji z zakresu działalności MZC jest zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Dyrektora MZC lub osoby przez niego wyznaczonej i upoważnionej.

1.6. Dyrektor MZC w ramach obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.), zwanej dalej U.d.i.p.:

1) zamieszcza na stronie podmiotowej MZC w Biuletynie Informacji Publicznej informacje publiczne;

2) udostępnia informacje o wolnych miejscach pochówku w trybie art. 10 U.d.i.p.

Ponadto MZC posiada dostępną witrynę internetową funkcjonującą pod adresem: <http://mzckk.pl/>.

Zarówno na stronie BIP, jak i na witrynie Dyrektor MZC nie publikuje informacji o wolnych miejscach pochówku na obszarze cmentarza komunalnego przy ul. Gajowej w Kędzierzynie-Koźlu.

Witryna pod adresem <http://cmentarz.kkozle.eu/> nie jest prowadzona przez MZC.

1.7. Postępowanie w zakresie skarg i wniosków składanych do właściwych organów regulują przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.), zwanej dalej Kpa.

Zgodnie z art. 222 Kpa, o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

W myśl art. 240 Kpa, gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy.

2. Nieruchomość położona w Kędzierzynie-Koźlu przy ul. Gajowej, w obrębie Kędzierzyn ozn. nr działki 1496/3 o powierzchni 6,4293 ha, zabudowana jest cmentarzem, stanowi własność Gminy Kędzierzyn-Koźle i oddana jest w trwały zarząd na rzecz MZC, a zwana jest dalej cmentarzem komunalnym przy ul. Gajowej w Kędzierzynie-Koźlu.

3. Skarga złożona w dniu 14 maja 2014 r. na działania Dyrektora MZC, zawiera zarzut „*wprowadzenia przez jednostkę gminną niedozwolonych praktyk monopolistycznych na rynku lokalnych usług pogrzebowych na terenie Kędzierzyna-Koźla w znaczny sposób ograniczających możliwości działania konkurencyjnym firmom pogrzebowym*”.

Skarżący w treści skargi dokonał własnego opisu i oceny zdarzeń zaistniałych w dniach 4-5 maja 2014 r. w przedmiocie prowadzenia czynności mających na celu wskazania miejsca pochówku dla zmarłej osoby bliskiej Skarżącemu na terenie cmentarza komunalnego przy ul. Gajowej w Kędzierzynie-Koźlu.

Skarżący stwierdził, iż „*podejrzewa, że kierownik MZC może celowo nie informować wszystkich rodzin zmarłych o wolnych, nowych miejscach pochówku w sektorze 36 i możliwości wykupu tych kwater na zarządzanym przez siebie cmentarzu komunalnym, pozostawiając te miejsca dla zarządzanego przez siebie*

zakładu pogrzebowego”.

Uzasadniając postawiony zarzut Skarżący powołuje się na informacje zawarte na witrynie internetowej pod adresem <http://cmentarz.kkozle.eu/>, z której to strony Skarżący odczytuje „puste miejsca w sektorze 36”.

Nadto Skarżący wniósł o udzielenie Skarżącemu 6 informacji z zakresu obecnego i przyszłego funkcjonowania cmentarza komunalnego przy ul. Gajowej w Kędzierzynie-Koźlu.

4. Dyrektor MZC odniósł się do skargi w piśmie o sygn. MZC.1511.1.2014 z dnia 20 maja 2014 r., zwanym dalej pismem z 20 maja 2014 r.

W piśmie z 20 maja 2014 r. Dyrektor MZC stwierdził m. in., iż:

- 1) kwaterę na miejsce pochówku wybiera rodzina zmarłego spośród propozycji wolnych miejsc pochówku przedstawionych przez Dyrektora MZC za pośrednictwem przedstawiciela zakładu pogrzebowego wskazanego przez organizatora ceremonii pogrzebowej lub bezpośrednio w siedzibie MZC;
- 2) Skarżący na cmentarzu komunalnym przy ul. Gajowej w Kędzierzynie-Koźlu w sprawie miejsca pochówku rozmawiał z nieuprawnionymi do udzielania informacji o wolnych miejscach pochówku pracownikami MZC ds. utrzymania cmentarza;
- 3) ze względu na fakt niewielkiej liczby miejsc pochówku w formie grobu ziemnego rodzinnego na cmentarzu komunalnym przy ul. Gajowej w Kędzierzynie-Koźlu, MZC zmuszony jest dokonywać takich pochówków na wolnych lub zwolnionych miejscach pomiędzy starymi grobami na obszarze całej nekropolii w porozumieniu z organizatorem ceremonii pogrzebowej;
- 4) w kwaterze 35 dokonywane są pochówki tylko w formie grobów murowanych wielomiejscowych z miejscami pochówku w głąb i obok siebie;
- 5) w kwaterze 36 dokonywane są pochówki tylko w formie grobów ziemnych, do których składa się urnę;
- 6) wszystkie zakłady pogrzebowe działające na terenie miasta Kędzierzyn-Koźle są poinformowane o sposobie gospodarowania powierzchnią grzebalną cmentarza komunalnego przy ul. Gajowej w Kędzierzynie-Koźlu i są traktowane przez MZC jednakowo, bez żadnych preferencji;
- 7) pierwotnie rodzina zmarłego bliskiego Skarżącego wybrała kwaterę 17 celem wykonania grobu rodzinnego (przeznaczonego do składania dwóch lub więcej trumien ze zwłokami), ostatecznie jednakże, zgodnie ze zmienioną wolą rodziny, bliski Skarżącego został pochowany w kwaterze 35.

5.1. Zgodnie z ustaleniami dokonany w toku rozpatrywania skargi, w oparciu o zebrany materiał dowodowy, stwierdzić należy co następuje.

5.2. Postępowanie w przedmiocie wniesionych przez Skarżącego 6 zapytań dotyczących zasad obecnego i przyszłego funkcjonowania cmentarza komunalnego przy ul. Gajowej w Kędzierzynie-Koźlu, wyodrębnione zostało do innego postępowania toczącego w ramach postępowania wnioskowego przez Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle.

5.3. Witryna internetowa pod adresem <http://cmentarz.kkozle.eu/> nie jest prowadzona przez MZC, a zatem informacje tam zawarte nie stanowią informacji publicznej udostępnianej przez MZC w rozumieniu U.d.i.p. MZC, celem realizacji obowiązków wynikających z U.d.i.p. prowadzi stronę podmiotową w BIP oraz witrynę internetową pod adresem: <http://mzckk.pl/>, na których nie zawiera

informacji o wolnych miejscach pochówku na obszarze cmentarza komunalnego przy ul. Gajowej w Kędzierzynie-Koźlu.

5.4. Dyrektor MZC zarządzając cmentarzem komunalnym przy ul. Gajowej w Kędzierzynie-Koźlu w oparciu o regulacje zawarte w Rozporządzeniu z 7 marca 2008 r., prowadzi racjonalną politykę zagospodarowania tego cmentarza. Sposób planowania i wykorzystywania wolnych miejsc pochówku, w świetle niewielkiej ich liczby, nie budzi zastrzeżeń ze strony organu wykonawczego gminy.

5.5. Część X regulaminu pod nazwą „Postanowienia końcowe” określa możliwość wszczęcia postępowania sądowego lub administracyjnego wobec osób naruszających jego postanowienia. W zgromadzonym materiale dowodowym nie znaleziono podstaw do wszczęcia postępowania wobec Dyrektora MZC w oparciu o w/w postanowienia regulaminu.

6. W świetle przedstawionego stanu prawnego i faktycznego zawarty w przedmiotowej skardze, kierowany pod adresem Dyrektora MZC, zarzut *„wprowadzenia przez jednostkę gminną niedozwolonych praktyk monopolistycznych na rynku lokalnych usług pogrzebowych na terenie Kędzierzyna-Koźla w znaczny sposób ograniczających możliwości działania konkurencyjnym firmom pogrzebowym”* nie znajduje potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym, a tym samym brak jest podstaw do uznania przedmiotowej skargi na Dyrektora MZC za zasadną.

**) – dane osoby skarżącej znajdują się w aktach postępowania*