



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO-4111-001-06/2014

K/14/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/14/006 - Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag przez adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/12/153 Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz innych wybranych kontrolach przeprowadzonych przez NIK w latach 2011-2014.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Marek Wojewódzki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 93007 z dnia 28 listopada 2014r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bełchatowa, zwany dalej „Urzędem”, kod 97-400 Bełchatów, ul. Tadeusza Kościuszki 1. (dowód: akta kontroli str. 3)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezydentem Miasta Bełchatowa był w okresie od dnia 5 grudnia 2010 r. do dnia 2 grudnia 2014 r. Marek Chrzanowski, a od dnia 3 grudnia 2014 r. Prezydentem Miasta jest Mariola Małgorzata Czechowska. (dowód: akta kontroli str. 4-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sformułowane po kontroli P/12/153 dwa wnioski pokontrolne Prezydent Miasta zrealizował zgodnie z intencją NIK. W badanym okresie przestrzegano dopuszczalnych okresów zawieszenia postępowania administracyjnego, ze względu na przystąpienie do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodnie z art. 31 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², prowadzono rejestr wniosków o sporządzenie lub zmianę planów miejscowych.

W ocenie NIK podjęte do tej pory działania wskazywały na właściwy kierunek realizacji wniosku sformułowanego po kontroli P/13/160, dotyczącego naliczania wynagrodzenia członkom rad nadzorczych spółek komunalnych. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli podjęto bowiem uchwały w trzech spółkach komunalnych, przyjmując jako podstawę naliczenia przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, co było zgodne z postanowieniami art. 29e ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi³. NIK zauważa jednak, że konieczność zmiany uchwał w tym zakresie dotyczy także pozostałych spółek komunalnych, ze 100% udziałem Miasta Bełchatowa.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania Prezydenta Miasta w zakresie wykonania wniosków po kontroli P/11/108. W ocenie NIK, opieszale ponawiano działania dla zrealizowania wniosku pokontrolnego dotyczącego utworzenia komórki audytu wewnętrznego. Z ustaleń kontroli wynikało bowiem, że w latach 2008-2014 w Urzędzie zatrudniano audytora jedynie przez okres 15 miesięcy (od stycznia 2012 r. do marca 2013 r.). Po rozwiązaniu umowy z audytorem, z nieuzasadnioną zwłoką ponad 10 miesięcy

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., zwana dalej „upzp”.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 254 ze zm., zwana dalej „ustawą kominową”.

ogłoszono kolejny nabór na to stanowisko. Pomimo niepomysłnego zakończenia postępowania, od maja 2014 r. do czasu zakończenia niniejszej kontroli (19 grudnia 2014 r.) nie podejmowano działań dla zatrudnienia osoby na to stanowisko. Nieutworzenie komórki audytu wewnętrznego w Urzędzie jest sprzeczne z art. 277 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.

Prezydent Miasta nie zrealizował wniosku pokontrolnego w zakresie ograniczenia działalności spółek komunalnych zarządzających nieruchomościami stanowiącymi własność wspólnot mieszkaniowych. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, ze 100% udziałem Miasta zarządzały w 2012 r. trzema takimi nieruchomościami z 50 lokalami, w 2013 i 2014 r. - czterema nieruchomościami z 85 lokalami. NIK wskazuje, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym⁵, zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Do tego rodzaju zadań – w opinii NIK – nie należy odpłatne zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych. Działalność taka miała zatem charakter komercyjny i wykraczała poza zakres zadań określony w art. 7 ww. ustawy.

W ocenie NIK, również działania Prezydenta Miasta w kierunku wykonania wniosku dotyczącego nadzoru nad realizacją zaleceń wydanych Prezesowi Zarządu PGM Sp. z o.o., były niewystarczające. Nie monitorowano, jak Zarząd Spółki realizuje uwagę NIK dotyczącą zarządzania mieniem wspólnot mieszkaniowych. Pomimo braku od 2012 r. odpowiedzi z ministerstwa w sprawie interpretacji art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁶, nie podejmowano stanowczych czynności dla wyjaśnienia tej kwestii.

Pomimo deklaracji złożonych przez Prezydenta Miasta w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne zintensyfikowania działań na rzecz rozwoju komunalnego budownictwa socjalnego, w latach 2012-2013 nie poniesiono wydatków na budowę nowych lokali socjalnych. Co więcej w Wieloletnim Programie Mieszkaniowym na lata 2014-2018 nie przewidziano realizacji budownictwa nowych lokali socjalnych. Prezydent nie realizował także przyjętego kierunku pozyskiwania lokali socjalnych po remoncie zwolnionych mieszkań w "starym" budownictwie o obniżonym standardzie. NIK wskazuje, że w latach 2012-2014 zmniejszeniu o blisko 30% uległa liczba lokali socjalnych będących w zasobach Miasta.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. 1. Kontrola P/12/153 - Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania przestrzennego w latach 2011-2012.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 7 marca 2013 r. NIK wniosła o:

- a) przestrzeganie dopuszczalnego okresu zawieszenia postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy, ze względu na przystąpienie do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej „plan miejscowy”),
W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezydent Miasta Marek Chrzanowski poinformował, że zobowiązał pracowników wydających decyzje administracyjne do bezwzględnego przestrzegania terminów dotyczących okresów zawieszenia postępowań z uwagi na przystąpienie do sporządzenia planów miejscowych.

W toku niniejszej kontroli ustalono, że w latach 2013-2014 (do dnia kontroli) do Urzędu wpłynęło 57 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (31 w 2013 r. i 26 w 2014 r.). W 2013 r. nie stwierdzono przypadków zawieszenia postępowania ze względu na przystąpienie do sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. W 2014 r. zgodnie z art. 62 ust. 1 upzp wydano dwa postanowienia o zawieszeniu postępowań:

- w dniu 3 kwietnia 2014 r. postanowienie nr WGA.6730.12.2014 zawieszające postępowanie do czasu uchwalenia planu miejscowego, nie dłużej jednak niż do dnia

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, zwana dalej „ustawą o gospodarce komunalnej”.

12 grudnia 2014 r.⁷ W dniu 15 grudnia 2014 r. wobec nieuchwalenia planu miejscowego, wznowiono z urzędu postępowanie w sprawie wydania warunków zabudowy;

- w dniu 8 kwietnia 2014 r. postanowienie nr WGA.6730.13.2014 zawieszające postępowanie do czasu uchwalenia planu miejscowego, nie dłużej jednak niż do 27 grudnia 2014 r.⁸ Do 19 grudnia 2014 r. nie uchwalono planu miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 8-65)

- b) zaprowadzenie rejestru wniosków o sporządzenie lub zmianę planów miejscowych.

Zgodnie z art. 31 ust.1 upzp, w Urzędzie prowadzono rejestr wniosków o sporządzenie lub zmianę planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego. Rejestr prowadzony był w wersji papierowej i elektronicznej. W 2013 r. zarejestrowano w obu wersjach rejestru 1 wniosków, w 2014 r.(do dnia kontroli) 17 wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 66-72)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Prezydenta Miasta wniosków pokontrolnych z kontroli dotyczącej planowania i zagospodarowania przestrzennego.

2. Kontrola P/11/108 - Realizacja zadań dotyczących gospodarki mieszkaniowej oraz gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 września 2011 r. NIK wniosła o:

- a) zintensyfikowanie działań na rzecz rozwoju komunalnego budownictwa socjalnego.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 19 października 2011 r. Prezydent Miasta Marek Chrzanowski poinformował, że „aktualnie służby Miasta są w trakcie lokalizowania terenów odpowiednich dla budownictwa socjalnego i w budżecie na 2012 r. zostanie przedstawiona stosowna propozycja /.../, oraz że w planie na 2012 r. zostaną przedstawione Radzie Miasta do zatwierdzenia propozycje środków finansowych w wysokości zbliżonej do kwot ujętych w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, zwanym dalej „wieloletnim programem mieszkaniowym”. Kontrola NIK wykazała, że w latach 2012 -2014 Miasto nie budowało nowych budynków z lokalami socjalnymi. W wieloletnim programie mieszkaniowym zaplanowano wydatki na budownictwo socjalne w wysokości 5.500 tys. zł w 2012 r. oraz 6.500 tys. zł w 2013 r. Wieloletni program mieszkaniowy zatwierdzony na lata 2014-2018, w 2014 r. nie przewidywał wydatków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 73-80)

Prezydent Miasta Mariola Czechowska wyjaśniła m.in., że w momencie udzielania odpowiedzi w 2011 r. istniała koncepcja dalszej budowy tego typu lokali, która została zmieniona w okresie planowania budżetu na 2012 r. Zaniechano budownictwa nowych lokali socjalnych z uwagi na fakt ponoszenia w tym wypadku przez Miasto podwójnych kosztów – na wybudowanie nowego lokalu socjalnego, a w dalszej kolejności na remont zwolnionego (z reguły mocno zdewastowanego) lokalu. Ponadto, najemcy takich lokali z reguły nie wnoszą żadnych opłat za lokal. Dla Miasta zatem jest korzystniejsze, kiedy najemca nie płaci za już zajmowane mieszkanie, niż niepłacenie za nowy lokal socjalny, na budowę którego Miasto poniosło znaczące wydatki. Dla zaspokojenia potrzeb na lokale socjalne

⁷ Wniosek o ustalenie warunków zabudowy złożono 13 marca 2014 r. Z opinii urbanistycznej z 18 marca 2014 r. wynikało, że objęta wnioskiem działka znajduje się na obszarze, dla którego przystąpiono do sporządzenia planu miejscowego (uchwała nr XIII/97/11 Rady Miasta Belchatowa z 22 września 2011 r.).

⁸ Wniosek o ustalenie warunków zabudowy złożono 28 marca 2014 r. Z opinii urbanistycznej z 8 kwietnia 2014 r. wynikało, że objęty wnioskiem teren znajduje się na obszarze, dla którego przystąpiono do sporządzenia planu miejscowego (uchwała nr XIII/97/11 Rady Miasta Belchatowa z 22 września 2011 r.).

przyjęto kierunek pozyskiwania ich po remoncie zwolnionych mieszkań w "starym" budownictwie o obniżonym standardzie.

(dowód: akta kontroli str. 85-87)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK przyjmuje powyższe wyjaśnienia w zakresie trudności dotyczących budowy nowych lokali socjalnych. Zwraca jednak uwagę, że Prezydent Miasta nie realizował deklarowanego kierunku pozyskiwania takich lokali. NIK zauważa bowiem, że w latach 2012–2014 zmniejszeniu uległa liczba lokali socjalnych będących w zasobach Miasta (ze 138 w 2012 r. do 96 w 2014 r.);

- b) realizację wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, w zakresie przeprowadzania remontów i modernizacji budynków i lokali mieszkaniowych z zasobu komunalnego, w celu utrzymania ich w nie pogorszonej stanie technicznym.

W latach 2012-2013 w wieloletnim programie mieszkaniowym na wydatki na remonty przewidziano odpowiednio: 1.250 tys. zł i 1.300 tys. zł, zrealizowano 21% i 12% zaplanowanych środków. Na inwestycje założono wydatki w kwotach 900 tys. zł w 2012 r. i 700 tys. zł w 2013 r. W 2012 r. wykonano 2,4% planu, w 2013 r. nie realizowano wydatków inwestycyjnych. Wieloletni program mieszkaniowy przyjęty na lata 2014-2018, w 2014 r. przewidywał wydatki na remonty i inwestycje jako kwotę łączną w wysokości 200 tys. zł. Do 30 listopada 2014 r. zrealizowano 64% planu.

Prezydent Miasta Mariola Czechowska wyjaśniła m.in., że nie zrealizowano w pełni założeń wieloletniego programu mieszkaniowego w zakresie remontów i inwestycji z uwagi na duże trudności finansowe. Posiadane środki w znacznym stopniu przeznaczono na wkład własny w celu pozyskania "bezzwrotnych" środków finansowych z UE. Tym niemniej zapewnione środki finansowe w latach 2011-2014 na remonty umożliwiły utrzymanie nieruchomości komunalnych w odpowiednim stanie technicznym.

Kontrola wykazała, że od 2012 r. stan techniczny budynków stanowiących 100% własność Gminy uległ nieznacznej poprawie. Zmniejszyła się liczba budynków wymagających napraw, o jeden wzrosła liczba budynków, których stan określono jako dobry. Od 2012 r. jeden budynek wymaga remontu kapitalnego;

(dowód: akta kontroli str. 82-83, 85-87)

- c) wykonanie dyspozycji art. 277 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dotyczącej utworzenia komórki audytu wewnętrznego.

Od czasu zakończenia kontroli P/11/108 nabór na stanowisko audytora wewnętrznego w Urzędzie prowadzono dwukrotnie. W listopadzie 2011 r. wybrano na to stanowisko osobę posiadającą wymagane kwalifikacje. Osoba ta była zatrudniona od dnia 2 stycznia 2012 r. do dnia 31 marca 2013 r. Kolejny nabór ogłoszono w lutym 2014 r. Ofertę złożyła jedna osoba, która nie zgłosiła się na wyznaczoną w dniu 25 kwietnia 2014 r. rozmowę kwalifikacyjną;

(dowód: akta kontroli str. 110-156)

- d) dostosowanie działalności spółek komunalnych do ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej, wynikającej z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

W toku kontroli sprawdzającej stwierdzono, iż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością⁹, ze 100% udziałem Miasta Bełchatowa, jako przedmiot działalności miały określone m.in. zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi. W okresie objętym kontrolą spółki te zarządzały nieruchomościami gminnymi oraz nieruchomościami wspólnymi, gdzie jednym ze współwłaścicieli było Miasto Bełchatów, a także nieruchomościami, których wyłącznym właścicielem były wspólnoty mieszkaniowe. W 2012 r. były to 3 nieruchomości z 50 lokalami, w 2013 r. i 2014 r. - 4 nieruchomości z 85 lokalami;

(dowód: akta kontroli str. 81)

- e) objęcie nadzorem przez Prezydenta Miasta realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych do Prezesa Spółki PGM.

⁹ PGM Sp. z o.o. i ADM Sp. z o.o. do 31 grudnia 2012 r. a po połączeniu spółek - PGM Sp. z o.o.

Prezydent Miasta Belchatowa do nadzorowania wykonania wniosków zobowiązał Dyrektora Wydziału Skarbu Gminy¹⁰, który w dniu 25 listopada 2011r. wystąpił do Prezesa PGM Sp. z o.o. o przekazanie wystąpienia pokontrolnego oraz odpowiedzi na wnioski pokontrolne i informacji o podjętych działaniach dla ich realizacji. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne udzielonej NIK w dniu 23 sierpnia 2011 r. Prezes Zarządu PGM S. z o.o. podał, że – w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych przepisu art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej – skieruje pismo do Ministerstwa Infrastruktury z wnioskiem o „uszczegółowienie przepisów, sankcjonujących wprost występujące nierzadko w kraju przypadki zarządzania przez spółki miejskie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych...”. W dniu 23 lutego 2012 r. Wydział Skarbu Gminy wystąpił do Prezesa Zarządu PGM Sp. z o. o. z prośbą o przekazanie do Urzędu odpowiedzi ministerstwa. Spółka w dniu 28 lutego 2012 r. poinformowała o wystąpieniu do ministerstwa oraz o braku odpowiedzi (nie przekazała do Urzędu kopii pisma do ministerstwa). Od tego czasu brak było w Urzędzie pisemnych dowodów dalszych działań nadzorczych nad realizacją wniosków pokontrolnych skierowanych do Prezesa PGM Sp. z o.o.;

(dowód: akta kontroli str. 158-170)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W ocenie NIK, Prezydent Miasta opieszale ponawiał działania dla zrealizowania wniosku pokontrolnego dotyczącego utworzenia komórki audytu wewnętrznego. Z ustaleń poprzedniej oraz bieżącej kontroli wynika, że w latach 2008-2014 w Urzędzie zatrudniano audytora jedynie przez okres 15 miesięcy. Z nieuzasadnioną zwłoką (od kwietnia 2013 r. do lutego 2014 r.) ogłoszono nabór na stanowisko audytora wewnętrznego. Także od maja 2014 r. do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie podejmowano działań dla zatrudnienia osoby na to stanowisko.

Prezydent Miasta Mariola Czechowska wyjaśniła m.in., że w związku z brakiem zainteresowania osób z wymaganymi kwalifikacjami, podjęto decyzję o ogłoszeniu kolejnego naboru w terminie późniejszym. Wskazała, że w obecnej chwili przygotowywana jest dokumentacja niezbędna do ogłoszenia ponownego konkursu na stanowisko audytora wewnętrznego w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 85-87)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że obowiązek prowadzenia audytu i utworzenia komórki audytu wewnętrznego w Urzędzie Miasta Belchatowa wynika z art. 274 ust. 3 oraz art. 277 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie NIK wskazuje, że zgodnie z art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego.

2. Prezydent Miasta nie ograniczył działalności spółki komunalnej zarządzającej nieruchomościami gminnymi w zakresie zarządzania nieruchomościami stanowiącymi własność wspólnot mieszkaniowych. Nie zrealizował tym samym wniosku pokontrolnego NIK.

Prezydent Miasta Mariola Czechowska wyjaśniła, że „spółka z o.o. ze 100% udziałami Miasta nie jest jednostką organizacyjną gminy, gdyż jako spółka wpisana do KRS posiada odrębną osobowość prawną”. Nie ma więc - w opinii pani Prezydent - formalnych przeszkód, by PGM sp. z o.o. jako odrębny od Miasta podmiot wykonywała działalność gospodarczą w zakresie zarządzania nieruchomościami, tym bardziej, że wchodzi to w zakres przedmiotu jej działalności. Na potwierdzenie tego stanowiska przytoczyła wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 24 listopada 2014 r. sygn. Akt I c 405/14. Jednocześnie Prezydent podkreśliła, że Miasto Belchatów nie miało żadnych korzyści finansowych z tytułu zarządzania przez ADM Sp. z o.o. i PGM Sp. z o.o.

¹⁰ Dyrektorem Wydziału Skarbu Gminy jest od dnia 1 lutego 2010r. Dorota Szczepaniak.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

nieruchomościami, których wyłącznym właścicielem były wspólnoty mieszkaniowe. Zaznaczyła także, iż w przypadku innej interpretacji przepisów przez ministerstwo, Miasto podejmie stosowne kroki w tym zakresie. Stwierdziła ponadto, że „koniecznym wydaje się podjęcie inicjatywy legislacyjnej w w/w zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 85-87)

NIK podtrzymuje stanowisko zaprezentowane w wystąpieniu pokontrolnym z 2011 r. wskazując, że spółka z o.o. ze 100% udziałem gminy nie może prowadzić działalności gospodarczej w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych.

Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie jest zadaniem z zakresu użyteczności publicznej. Co prawda ustawodawca przewidział możliwość świadczenia przez gminę zadań spoza sfery użyteczności publicznej, jednakże po spełnieniu określonych przepisami warunków. Mianowicie, zgodnie z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione warunki określone w tym przepisie (m.in. istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym; występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia). Ponieważ żadna z przesłanek określonych w ww. przepisie nie została przez Gminę spełniona, Gmina nie może zarządzać nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, niezależnie od formy prawnej, w jakiej to zarządzanie miałyby się odbywać (spółka z udziałem gminy czy zakład budżetowy).

Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym¹². Wyrok zaś Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 24 listopada 2014 r. (sygn. akt I C 405/14), na który powołuje się w wyjaśnieniach Pani Prezydent, jest wyrokiem nieprawomocnym i nie znajduje uzasadnienia w sprawie będącej przedmiotem kontroli.

3. W ocenie NIK, działania Prezydenta Miasta w kierunku wykonania wniosku dotyczącego nadzoru nad realizacją zaleceń wydanych Prezesowi Zarządu PGM Sp. z o.o., były niewystarczające. Nie monitorowano, jak Zarząd Spółki realizuje uwagę NIK dotyczącą zarządzania mieniem wspólnot mieszkaniowych. Pomimo braku odpowiedzi z ministerstwa nie podejmowano stanowczych czynności dla wyjaśnienia tej kwestii.

Dyrektor Wydziału Skarbu Dorota Szczepaniak wyjaśniła m.in., że w okresie od lutego 2012 r. nadzór nad realizacją przedmiotowego zalecenia „odbywał się w sposób bezpośredni tj. telefoniczny jak również mailowy. Prezes Zarządu został zobowiązany do bieżącego informowania Dyrektora Wydziału Skarbu w powyższej sprawie.” Podała także, iż zgodnie z wyrokiem NSA z 11 września 2003 r., Gmina, jako jeden ze współwłaścicieli nieruchomości wspólnej powstałej wskutek sukcesywnego wyodrębniania lokali mieszkalnych mogła zarządzać takimi nieruchomościami, gdyż mieściło się to w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej. Natomiast, zgodnie z wyrokiem Sądu Okręgowego w Olsztynie z 24 listopada 2014 r., spółka z o.o., której 100% właścicielem jest Miasto, może wykonywać działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami, o ile to wchodzi w zakres przedmiotu jej działalności. W związku z tymi interpretacjami Dyrektor wskazała, że do czasu uzyskania odpowiedzi z ministerstwa nie widzi przeciwskażeń do realizowania przez spółkę, stanowiącą odrębny podmiot prawny, zadań w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, zgodnie z jej aktem założycielskim.

Prezydent Miasta Mariola Czechowska wyjaśniła, że Wydział Skarbu Gminy na bieżąco nadzorował sprawę informacji z ministerstwa. Nigdzie jednak nie zostało narzucone, aby nadzór ten miał formę pisemną. Odbywało się to w formie maili, telefonów oraz bezpośrednich spotkań. Ze strony Dyrektora Wydziału Skarbu Gminy nie nastąpiło zaniedbanie w tej kwestii, gdyż z racji wykonywanych zadań była ona w ciągłym, bieżącym kontakcie z Zarządem Spółki. Ponadto po wielokrotnej analizie tematu

¹² Zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 września 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1234/04; LEX nr 82062.

w oparciu o wyrok NSA z dnia 11 września 2003 r. oraz wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 24 listopada 2014 r., nie było formalnych przeciwwskazań do realizacji przez spółkę zadań w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych. Prezydent wskazała ponadto, że to na organie centralnym, do którego było skierowane pismo, ciążył obowiązek przestrzegania terminów udzielenia odpowiedzi, wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 84-87, 157, 171-173)

NIK podziela pogląd Pani Prezydent, że ministerstwo jest odpowiedzialne za terminowe udzielenie odpowiedzi, wskazuje jednak, że Gmina jako właściciel PGM Sp. z o.o., sprawująca nad nią nadzór właścicielski, powinna także monitorować załatwienie tej sprawy. Jednocześnie NIK zauważa, że obok przytoczonych w wyjaśnieniach zapisów z wyroków sądowych, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 września 2003 r. podano także, iż działalność polegająca na odpłatnym świadczeniu, podmiotom innym niż gmina, usług dotyczących zarządzania nieruchomościami, nie wchodzi w zakres zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym i wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wykonania wniosków po kontroli P/11/108.

3. Kontrola P/13/160 - Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 9 stycznia 2014 r. NIK wniosła o spowodowanie naliczania wynagrodzeń członkom rad nadzorczych zgodnie z przepisami ustawy kominowej.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z 24 stycznia 2014 r. Prezydent Miasta Marek Chrzanowski podał, że „w najbliższym czasie będą zwoływane Zwyczajne Zgromadzenia Wspólników spółek komunalnych, w trakcie których zostaną dokonane zmiany uchwał w zakresie wynagradzania członków rad nadzorczych...”.

W toku niniejszej kontroli ustalono, że od zakończenia kontroli P/13/160 uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia członków rad nadzorczych podjęto w trzech (z sześciu) spółkach (Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o.¹³, Zakład Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” sp. z o.o.¹⁴, Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o.¹⁵). Jako podstawę naliczenia wynagrodzenia przyjęto przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, co było zgodne z postanowieniami art. 29e ustawy kominowej. Ww. uchwały obowiązywały od 1 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 182-206)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Podjęte do tej pory działania wskazują na właściwy kierunek realizacji przedmiotowego wniosku pokontrolnego. NIK zauważa jednak, że konieczność zmiany uchwał w tym zakresie dotyczy także pozostałych spółek komunalnych.

Odnosnie wniosków dotyczących dostosowania składników wynagrodzeń członków zarządów do obowiązujących przepisów ustawy kominowej (wyeliminowanie premii miesięcznych) oraz rozważenia potrzeby dalszego stosowania w umowach o pracę z członkami zarządów spółek podwójnego nazewnictwa funkcyjnego, w odpowiedzi na wystąpienie uzasadniono dotychczas stosowaną praktykę w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 182-197)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dotychczasową realizację wniosku pokontrolnego dotyczącego naliczania wynagrodzenia członkom rad nadzorczych.

¹³ Uchwała Nr 11/2014 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o. z dnia 24 marca 2014 r.

¹⁴ Uchwała Nr 11/2014 Zgromadzenia Wspólników Zakład Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” sp. z o.o. z dnia 14 kwietnia 2014 r.

¹⁵ Uchwała Nr 308 Zwyczajnego Zgromadzenia Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej sp. z o.o. z dnia 22 września 2014 r.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. zintensyfikowanie działań w celu zatrudnienia audytora wewnętrznego, zgodnie z dyspozycją art. 277 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
2. podjęcie działań zmierzających do zaprzestania zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, w której 100% udziałów posiada Miasto Bełchatów;
3. dokonanie zmian uchwał w sprawie naliczania wynagrodzeń członkom rad nadzorczych trzech spółek komunalnych, zgodnie z przepisami ustawy kominowej.

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 w Łodzi.

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.

Łódź, dnia 13 stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Kontroler:
Marek Wojewódzki
Główny specjalista k. p.

Marek Wojewódzki
Podpis

P. Szewczyk
Podpis

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

