Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Łódź, dnia sierpnia 2011 r.

Pan
Tadeusz RUDZIK
Prezes Zarządu
Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej
Spółka z o.o.
w Skierniewicach

LLO-4101-06-02/2011
P/11/181

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], zwanej dalej „ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Spółkę z o.o. w Skierniewicach (zwanej dalej „Spółką") w zakresie zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym w latach 2008-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Spółkę zadań w zakresie zarządzania i administrowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miasta Skierniewice (zwanej dalej „Gminą"), w szczególności ze względu na: naruszenie przepisów dotyczących zasad i trybu udzielania zamówień publicznych, mało skuteczne prowadzenie działań windykacyjnych należności Spółki, reprezentowanie Gminy przed sądami powszechnymi m.in. w sprawach o eksmisję z lokali mieszkalnych oraz o zapłatę czynszu, wbrew zakazowi

[1] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
tel.: 42 239 32 00, fax: 42 239 32 90, e-mail: LLO@nik.gov.pl
Adres do korespondencji: Skr. Poczt. 73; 90-980 Łódź 7

określonemu w art. 25 ust. 3 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7-9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[2].

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia natomiast wywiązywanie się Spółki z obowiązków zarządcy i administratora nieruchomości w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego zarządzanego zasobu.

1. Spółka została założona 16 grudnia 1996 r., na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Skierniewicach z 28 listopada 1996 r., a przedmiotem jej działalności było „zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie". Kapitał zakładowy Spółki (wielokrotnie podwyższany), wynosił na dzień 12 kwietnia 2011 r. 1.635 tys. zł i wszystkie udziały objęła Gmina. Zarządzanie i administrowanie komunalnym zasobem mieszkaniowym zostało Spółce powierzone przez Gminę w drodze trzech umów (z dnia: 13 lipca 2001 r., 28 grudnia 2001 r. i 17 lutego 2010 r.) i pięciu porozumień (z dnia 28 grudnia 2010 r.) o nieodpłatne użytkowanie, zawartych pomiędzy Prezydentem Miasta Skierniewice oraz Prezesem Spółki, na podstawie uchwał Rady Miasta. Spółka zarządzała i administrowała zasobem nieruchomości, w skład którego wchodziły gminne budynki mieszkalne i użytkowe oraz lokale mieszkalne i użytkowe znajdujące się we wspólnotach mieszkaniowych. W 2009 r. w skład gminnego zasobu wchodziły 133 budynki z 3095 lokalami mieszkalnymi i użytkowymi, a w 2010 r. - 135 budynków obejmujących 3185 lokali.

   W ocenie NIK, oddanie w nieodpłatne użytkowanie nieruchomości gminnych było niezgodne z art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż ustawodawca nie przewidział możliwości nieodpłatnego obciążania nieruchomości w drodze ustanowienia użytkowania na rzecz spółek.

   Ponadto, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 października 2010 r. (Sygn. Akt III CZP 70/10) stwierdził, że umowa nieodpłatnego obciążania nieruchomości należącej do gminnego zasobu nieruchomości użytkowaniem na rzecz samorządowej osoby prawnej (spółki ze 100% udziałem gminy) jest nieważna.

   Spółka była przygotowana pod względem organizacyjnym, do wypełniania obowiązków dotyczących zarządzania komunalnym zasobem nieruchomości, ponieważ m.in.:

– działalność w wymienionym zakresie była wykonywana przez 4 zatrudnionych w Spółce licencjonowanych zarządców nieruchomości, zgodnie z art. 184 ust. 2 i 3. ustawy o gospodarce nieruchomościami,

[2] Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

- zarządcy posiadali obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej, do czego byli zobowiązani na podstawie art. 186 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- system finansowo-księgowy oraz oprogramowanie komputerowe służące do zarządzania nieruchomościami zapewniały sprawne wykonywanie powierzanych Spółce zadań.

Ustalono, że członkowie Rady Nadzorczej Spółki powołani zostali spośród osób, które złożyły egzamin dla kandydatów na członków rad nadzorczych przed komisją egzaminacyjną wyznaczoną przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

2. W badanym okresie Spółka wywiązywała się z obowiązków zarządcy nieruchomości w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego zarządzanego zasobu. Na podstawie analizy dokumentacji technicznej 10 zarządzanych i administrowanych przez Spółkę budynków (13,5%) ustalono m.in., że we wszystkich z nich w 2009 i 2010 r. przeprowadzone zostały roczne i pięcioletnie przeglądy budowlane. Dla budynków tych założono książki obiektu budowlanego. NIK zauważa jednak, że w książkach tych nie dokonano wszystkich wpisów wymaganych postanowieniem § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego[3], a dotyczących przeglądów rocznych w 2009 r. (6 książek), przeglądów instalacji wentylacyjnych i gazowych w 2009 r. (17 książek) i w 2010 r. (11 książek)

   Szacunkowa wielkość nakładów potrzebnych do pełnego zaspokojenia potrzeb remontowych wynosiła 2.000 tys. zł w roku 2009 i 2.224 tys. zł. w 2010 r. W celu zapewnienia właściwego stanu technicznego zarządzanych obiektów, Spółka w latach 2009-2010 przeprowadziła w 139 budynkach 3102 prace remontowo-konserwacyjne o łącznej wartości 3.653 tys. zł, w tym 400 tys. zł stanowiły środki przyznane z budżetu Gminy.

3. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (zwana dalej „upzp")[4],Spółka winna zawierać umowy, których przedmiotem są m.in. roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Analiza pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykazała występowanie w nich odstępstw od obowiązujących zasad, polegających na:
   - nieumieszczaniu ogłoszeń o przetargach na roboty budowlane na stronie internetowej Zamawiającego oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych, czym naruszono art. 40 upzp,

[3] Dz. U. Nr 120, poz. 1134,
[4] Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

– nieinformowaniu Wykonawców i nieumieszczaniu informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, stosownie do dyspozycji art. 92 ust. 1 i ust. 2 upzp,
– niedokumentowaniu postępowań przetargowych, stosownie do art. 96 upzp.

W złożonych wyjaśnieniach b. Prezes Zarządu i kierownik ds. eksploatacyjno–technicznych, któremu powierzono zakresem obowiązków organizowanie i przeprowadzanie przetargów publicznych, stwierdzili m.in., że *ze względu na konieczność wykonania remontów w danym roku, a także biorąc pod uwagę zaistniałe okoliczności mające na celu wywiązanie się z podjętych uchwał Spółka w niektórych przypadkach nie była w stanie w pełni stosować postanowień upzp.*

Wartość zamówienia na remont budynku przy ul. Pomologicznej 6, polegający na zmianie sposobu użytkowania części pomieszczeń I i II piętra budynku na 30 lokali mieszkalnych, ustalono na podstawie kosztorysu inwestorskiego na kwotę 251.985 zł. Przetarg ogłoszono w dniu 3 lutego 2010 r., a wyznaczając termin składania ofert na 15 lutego 2010 r. naruszono art. 43 ust. 1 upzp. Umowa z Wykonawcą została zawarta w dniu 17 lutego 2010 r. W ramach umowy wykonano jednak dodatkowe prace budowlane, polegające na przystosowaniu części pomieszczeń piwnicznych na komórki, adaptacji pomieszczeń holu i klatki schodowej, remoncie schodów i klatki schodowej, zamurowaniu wnęk i otworów oraz wykonanie wylewek. Ogólna wartość robót wynikająca z protokołów odbioru robót i faktur wyniosła 521.457,82 zł i została przekroczona o 269.472,82 zł w stosunku wartości kosztorysowej, tj. o 107%.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentów podniesionych w wyjaśnieniach byłego Prezesa Zarządu Spółki, m.in. że: *ze względu na wysokie koszty utrzymania nieruchomości, Spółka sporządziła wstępny zakres prac, ograniczający się tylko do prac w samych lokalach,* ponieważ stosownie do art. 32 ust. 1 i 3 upzp - podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3 i 4 upzp, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość zamówień uzupełniających.

4. W latach 2009-2010, zgodnie ze stawkami określonymi przez Gminę, Spółka pobrała łącznie 5.955 tys. zł czynszu z tytułu najmu lokali komunalnych (2.982 tys. zł w 2009 r. i 2.973 tys. zł w 2010 r.), który zgodnie z postanowieniami umów i porozumień o nieodpłatne użytkowanie, stanowił w całości jej przychód.

Zaległości 1300 najemców lokali komunalnych na 31 grudnia 2009 r. wynosiły łącznie z odsetkami 5.283 tys. zł, a na koniec 2010 r. zaległości 1277 najemców wyniosły ogółem 5.863 tys. zł.

Analiza stanu zaległości 27 najemców, zalegających z zapłatą czynszu na łączną kwotę 269 tys. zł wykazała m.in., że wezwania do zapłaty wysyłane były w terminach od 11 do 76 miesięcy od upływu terminu płatności. Dla części dłużników wezwania do zapłaty wystawiano kilkakrotnie, przy jednoczesnym zaniechaniu lub opóźnieniu kierowania tych spraw na drogę egzekucji sądowej mimo, że w każdym wskazywano, iż w przypadku niezapłacenia należności sprawa będzie skierowana na drogę postępowania sądowego. Łączna kwota nieściągalnych należności na dzień 31 grudnia 2010 r. wynosiła 2.231 tys. zł, w tym kwotę 847 tys. zł stanowiły odsetki (154 dłużników w stosunku, do których komornik umorzył postępowanie egzekucyjne z uwagi na brak majątku).

Według stanu na 27 maja 2011 r., wskutek uchybień w działaniach windykacyjnych, przedawnieniu - stosownie do postanowień art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[5] (przy braku przesłanek z art. 123-125 K.c.) - uległy należności Spółki w kwocie 137 tys. zł. Pomimo tego nadal ewidencjonowane były one w księgach rachunkowych Spółki, co w ocenie NIK, ma wpływ na niepełną realizację zasady rzetelnego i jasnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, do czego zobowiązuje art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[6].

5. W latach 2009-2010 Spółka reprezentowała gminę w 234 sprawach sądowych, w tym skierowano 42 pozwy o eksmisję z zajmowanych lokali i 192 o zapłatę czynszu. Występowanie Spółki przed sądami w tych sprawach było niezgodne z art. 25 ust. 3, w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7-9 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl którego zarządca nieruchomości (użytkownik), nie może w ramach sprawowanego zarządu podejmować czynności w postępowaniu sądowym w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości i o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości.
6. W latach 2009-2010 oprócz zasobu komunalnego, Spółka obsługiwała również na podstawie zawartych umów 65 wspólnot mieszkaniowych. Analiza 12 dokumentacji nieruchomości wspólnych (18,5%) wykazała, że Spółka podejmowała takie działania jak m.in.:

[5] Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
[6] Dz. U. z 2009 r. Nr 152 poz. 1223 ze zm.

- reprezentowała wspólnoty mieszkaniowej przed sądami, organami egzekucyjnymi, bankami, dostawcami mediów oraz firmami ubezpieczeniowymi,
- składała właścicielom lokali roczne sprawozdania z działalności,
- utrzymywała w należytym stanie porządek i czystość pomieszczeń, urządzeń budynku, dokonywała bieżących konserwacji i remontów nieruchomości wspólnej,
- terminowo przeprowadzała przeglądy nieruchomości i urządzeń stanowiących ich wyposażenie, ewidencjonowała lokale i aktualizowała listy ich właścicieli.

W ocenie NIK, obowiązujące przepisy prawa nie pozwalają na zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych przez gminną spółkę prawa handlowego. Zakaz prowadzenia takiej działalności określony został w art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[7], w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[8]. Spółki z udziałem gmin nie mogą zatem (poza szczególnymi przypadkami) być tworzone poza sferą użyteczności publicznej. Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie może być bowiem uznane za realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej, gdyż nie dotyczy zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców i nie jest usługą powszechnie dostępną (zaspokaja potrzeby i jest dostępna tylko dla członków wspólnoty).

Zdaniem NIK, nie wystąpiły również przesłanki określone w art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, których łączne spełnienie wyjątkowo zezwala gminnym spółkom prawa handlowego na prowadzenie działalności poza sferą użyteczności publicznej.

Z tytułu zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi w latach 2009-2010 Spółka osiągnęła przychody w łącznej kwocie 1.972 tys. zł, co stanowiło 25 % ogółu przychodów uzyskanych w tym czasie. Były to zatem przychody uzyskane z działalności wykonywanej z przekroczeniem ograniczeń wynikających z art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1) respektowanie ograniczeń w gospodarowaniu nieruchomościami Gminy wynikającymi z art. 23 ust. 1 pkt 8, w zw. z art. 25 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
2) zwiększenie efektywności windykacji i egzekucji należności Spółki,
3) zweryfikowanie ewidencji księgowej o kwotę 136.568,27 zł stanowiącą przedawnione należności.

[7] Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236,
[8] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Prezesa w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag, ocen i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.