



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101 – 013 – 05/2013  
P/13/160

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/160 – „Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim”.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, od dnia 25 lipca do dnia 26 listopada 2013 r. z przerwami.

Kontroler

Lech Popławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 86025 z dnia 24 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1–2)

Jednostka  
kontrolowana

Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Skierniewicach, ul. Rawska 33, /kod 96 – 100 Skierniewice/, Regon 750 051 353, zwany dalej „Spółką”.

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Tadeusz Rudzik, Prezes Zarządu Spółki od dnia 1 czerwca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 3–12, 115–116)

## II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>1</sup> działalność Spółki w latach 2010-2013 (I półrocze), realizującej zadania własne gminy w zakresie zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Na powyższą ocenę wpłynęły stwierdzone w toku kontroli, następujące nieprawidłowości:

1. Zbywanie nieruchomości Spółki w sposób dowolny, bez opracowanych procedur wewnętrznych i pełnego udokumentowania, a nawet wbrew zaleceniom Zgromadzenia Wspólników,
2. Brak dostatecznej dbałości o przychody Spółki w zakresie dochodzenia od Miasta<sup>2</sup> pełnych odszkodowań z tytułu niedostarczenia przez gminę lokali socjalnych osobom uprawnionym do nich na mocy wyroków sądowych,
3. Nieefektywna windykacja należności Spółki,
4. Udzielanie zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup>, zwanej „PZP”, skutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych<sup>4</sup>,
5. Nienależyta dbałość o stan techniczny budynków, co m.in. zagrażało życiu i zdrowiu ludzi oraz groziło zawaleniem.
6. Prowadzenie działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej w części dotyczącej zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi.

Ponadto, ujawniono nierealizowanie przez Spółkę wszystkich zadeklarowanych działań w stosunku do nieprawidłowości wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z poprzedniej kontroli<sup>5</sup>, w tym m.in. w zakresie poprawy skuteczności windykacji należności i stosowania przepisów ustawy PZP.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> gmina - Miasto Skierniewice.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 168.

<sup>5</sup> Kontrola NIK z 2011 r. w zakresie zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym w latach 2008 – 2010, odpowiedź Prezesa ZGM na wystąpienie pokontrolne z dnia 2 września 2011 r.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego.**

#### **1. Struktura organizacyjna spółki komunalnej i przygotowanie do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej**

##### **1.1. Przygotowanie organizacyjno – prawne do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej**

*Opis stanu faktycznego*

Spółka prowadziła działalność na podstawie umowy z dnia 16 grudnia 1996 r. wraz ze zmianami, wprowadzonymi w trybie uchwał Zgromadzenia Wspólników, spełniając wymagania określone w art. 157 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>6</sup>, zwanym „Kodeksem spółek handlowych”. W umowie Spółki zawarte były postanowienia dotyczące: władz Spółki (Zarządu, Rady Nadzorczej, Zgromadzenia Wspólników) oraz ich składu i kompetencji. Wszystkie udziały w kapitale zakładowym objęło Miasto Skierniewice. Zgodnie z umową Spółki, przedmiotem jej działania było: zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi, wynajem nieruchomości na własny rachunek, kupno i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek, realizacja projektów budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków oraz specjalistyczne roboty budowlane, instalacyjne i porządkowe.

Do kompetencji Zgromadzenia Wspólników należało m.in., zatwierdzanie regulaminu organizacyjnego Spółki. Spółka posiadała regulamin organizacyjny zatwierdzony uchwałą Zgromadzenia Wspólników Nr 5/97 z dnia 27 sierpnia 1997 r., który określał szczegółową organizację wewnętrzną Spółki.

W okresie objętym kontrolą, na 8 złożonych wniosków o wprowadzenie zmian w Krajowym Rejestrze Sądowym, zwanym „KRS”, sąd rejestrowy w ramach badań na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>7</sup>, zwanej „ustawą o KRS”, odmówił dokonania wpisu do KRS jednego wniosku z dnia 22 grudnia 2010 r. o zmianę kapitału zakładowego. Sprawa dotyczyła uchwały Nr 17/2010 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 29 września 2010 r., podwyższającej kapitał zakładowy Spółki o 277 tys. zł, tj. z kwoty 1.635 tys. zł do kwoty 1.912 tys. zł, poprzez utworzenie 277 nowych udziałów, po 1.000 zł każdy. Wszystkie nowo utworzone udziały zostały objęte przez Miasto Skierniewice oraz pokryte wkładem niepieniężnym (aportem) w postaci prawa własności lokalu mieszkalnego przy ul. Mszczonowskiej 40, o wartości 161.512 zł oraz prawem własności udziału nr 2 w firmie pod nazwą „Dom Hutników” Spółka z o.o. w Skierniewicach, z którym związane jest prawo do korzystania z lokalu mieszkalnego przy ul. Kościuszki 6, o wartości 115.714 zł.

Sąd rejestrowy postanowieniem z dnia 28 grudnia 2010 r. wezwał Spółkę do usunięcia przeszkód w dokonaniu wpisu poprzez doprecyzowanie opisu aportu, w terminie 7 dni, co nie zostało zrealizowane. W konsekwencji sąd rejestrowy postanowieniem z dnia 4 lutego 2011 r. odmówił wpisu wnioskowanej zmiany do KRS. W uzasadnieniu sąd m.in. wskazał, iż z opisu wnoszonego aportu nie wynikało jednoznacznie, jakie prawo jest wnoszone, tzn., czy własność udziału w spółce „Dom Hutników” o wartości 12.000 zł, czy też prawo związane z lokalem mieszkalnym przy ul. Kościuszki 6 o wartości 115.714 zł.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1203 ze zm.

Do dnia 27 września 2013 r., tj. po upływie prawie 3 lat wniesienia aportu Spółka nie złożyła wniosku o wprowadzenie do KRS podwyższenia kapitału zakładowego Spółki o 277 tys. zł, pomimo wniesienia do Spółki kolejnego aportu, podwyższającego kapitał zakładowy o 394 tys. zł. Uchwałą Nr 1/2013 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 9 stycznia 2013 r., wniesiono aport w postaci prawa własności lokalu mieszkalnego przy ul. Kap. Hali 6, o wartości 190.841 zł oraz prawa własności lokalu mieszkalnego przy ul. Mszczonowskiej 2, o wartości 204.653 zł. Również do dnia 27 września 2013 r., tj. 261 dni od wniesienia aportu Spółka nie zgłosiła wniosku do KRS, o podwyższeniu kapitału zakładowego Spółki o 394 tys. zł. Według KRS na dzień 19 września 2013 r., zarejestrowany kapitał zakładowy Spółki wynosił 1.635 tys. zł. Łączna kwota podwyższająca kapitał zakładowy w wysokości 671 tys. zł nie została zarejestrowana w KRS, a w księgach Spółki została zaewidencjonowana na koncie 249 „Pozostałe rozrachunki”.

(dowód: akta kontroli str. 13 – 26, 39 – 52)

W zakresie przedmiotu działalności Spółki, ostatni wniosek o wprowadzenie zmian do KRS, Spółka skierowała do sądu rejestrowego w dniu 30 grudnia 2009 r., w związku z uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników (bez numeru) z dnia 21 grudnia 2009 r., gdzie do umowy Spółki wprowadzono zmiany w tym zakresie. Sąd rejestrowy w ramach badań na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy o KRS, dołączonych do wniosków dokumentów, co do formy i treści z przepisami prawa, w tym zgodności z art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>8</sup>, zwaną „ustawą o gospodarce komunalnej” – nie wniósł żadnych zastrzeżeń i postanowieniem z dnia 26 lutego 2010 r. wprowadził wnioskowane zmiany do KRS.

(dowód: akta kontroli str. 17 – 18)

*Z wyjaśnień Zgromadzenia Wspólników w sprawie przyczyn uniemożliwiających Spółce wykazania w KRS faktycznej wysokości posiadanego kapitału zakładowego oraz przyczyn niezłatwienia tej sprawy do czasu kontroli NIK wynika, że o fakcie odmowy zmiany wpisu do KRS informacja do Urzędu Miasta Skierniewice wpłynęła pierwszy raz w czerwcu 2011 r, gdzie ustnie Zarząd został poinformowany o konieczności dokonania stosownych zmian. Do Urzędu Miasta nigdy nie wpłynęło postanowienie z dnia 28 grudnia 2010 r. Dopiero na etapie kontroli NIK do Urzędu Miasta została przekazana pełna dokumentacja odmowy wpisu do KRS zmiany kapitału zakładowego, co umożliwiło doprecyzowanie uchwały o podwyższeniu kapitału zakładowego Spółki.*

(dowód: akta kontroli str. 443 – 446)

*Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki w sprawie przyczyn nieprzekazania do czasu niniejszej kontroli NIK do Urzędu Miasta Skierniewice pełnej dokumentacji dot. odmowy sądu wpisu do KRS zmiany kapitału zakładowego, co uniemożliwiło doprecyzowanie przez Zgromadzenie Wspólników uchwały o podwyższeniu kapitału zakładowego Spółki, wynika, że powyższa nieprawidłowość spowodowana została nieporozumieniem.*

---

<sup>8</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236.

*Prezes Zarządu Spółki był przekonany, że Urząd Miasta otrzymał wszystkie niezbędne w tym zakresie informacje, tym bardziej, że do czasu kontroli NIK nie żądano od Spółki żadnych uzupełnień.*

*W toku kontroli NIK, uzupełniono wszystkie niezbędne dokumenty, umożliwiające dokonanie korekty uchwały Zgromadzenia Wspólników w sprawie podniesienia kapitału zakładowego o 277 tys. zł, co aktualnie pozwoliło Spółce złożyć ponowny wniosek do sądu rejestrowego o zmianę wysokości kapitału zakładowego.*

(dowód: akta kontroli str. 449 – 451)

W trakcie kontroli NIK, Zgromadzenie Wspólników uchwałą Nr 6/2013 z dnia 9 października 2013 r., zmieniło uchwałę Nr 17/2010 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki (dot. kwoty 277.000 zł).

W dniu 31 października 2013 r. Spółka złożyła w sadzie rejestrowym wniosek o zmianę danych Spółki dotyczących podwyższenia kapitału zakładowego do kwoty 1.912.000 zł (o kwotę 277 tys. zł).

Do dnia 15 listopada 2013 r. Spółka nie złożyła kolejnego wniosku do sądu rejestrowego o podniesienie kapitału zakładowego Spółki o kwotę 394 tys. zł, z uwagi na niezyskanie postanowienia sądu o pozytywnym załatwieniu ww. wniosku z dnia 31 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 53 – 61)

Zgodnie z umową Spółki, Zarząd Spółki był jednoosobowy, natomiast Rada Nadzorcza mogła liczyć od 3 do 5 członków. W badanym okresie funkcjonowała Rada Nadzorcza w składzie 3 osobowym. Członkowie Rady Nadzorczej powołani byli uchwałami Zgromadzenia Wspólników, spośród osób, które legitymowały się złożeniem egzaminu, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji<sup>9</sup>. Rada działała na podstawie Regulaminu Rady Nadzorczej, wprowadzonego uchwałą Zgromadzenia Wspólników, który określał jej organizację i sposób wykonywania czynności. Z regulaminu wynika m.in., że posiedzenia Rady winny odbywać się raz na kwartał lub częściej. W badanym okresie Rada odbyła 6 posiedzeń w 2010 r., 7 w 2011 r., 5 w 2012 r. i 5 w I półroczu 2013 r. Z treści protokołów odbytych posiedzeń oraz przyjętych uchwał wynika, że przedmiotem działań Rady Nadzorczej były sprawy Spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności, tj. zgodnie z art. 219 § 1 Kodeksu spółek handlowych.

(dowód: akta kontroli str. 24 – 38)

## **1.2. Realizacja zadań powierzonych Spółce przez samorząd gminy**

Z analizy rodzajów przychodów z działalności Spółki wynika, że największe przychody osiągnano z tytułu zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi oraz z wynajmu nieruchomości na własny rachunek (wymienione w umowie Spółki w przedmiocie działalności – w 2 kodach PKD).

Na działalność tą składało się: zarządzanie lokalami mieszkalnymi i użytkowymi oraz zarządzanie wspólnotami mieszkaniowymi, w których Miasto posiada udziały.

W badanym okresie, Spółka zarządzała budynkami i lokalami wchodzącymi w skład gminnego zasobu mieszkaniowego, na podstawie umów użyczenia, zawartych pomiędzy Miastem Skierniewice a Spółką (na dzień 30 czerwca 2013 r. – było 60

*Opis stanu  
faktycznego*

<sup>9</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 216.

budynków i 1.628 lokali o łącznej pow. 69.038 m<sup>2</sup>). Spółka użytkowała również własne budynki i lokale (5 budynków i 106 lokali o łącznej pow. 5.036 m<sup>2</sup>).

W 2010 r. przychody z ww. tytułów wyniosły łącznie 9.587 tys. zł, co stanowiło 90,7% przychodów ogółem. Analogicznie: w 2011 r. – 9.717 tys. zł, tj. 90,9% w 2012 r. – 10.044 tys. zł, tj. 93,2%, a w I półroczu 2013 r. – 4.417 tys. zł, tj. 87,1%.

Przychody Spółki z tytułu zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi, w których Miasto posiada jeszcze udziały, w okresie lat 2010-2012 stanowiły odpowiednio: 9,2%, 9%, i 6,8% przychodów ogółem.

Pozostałe przychody, których udział wynosił od 0,2% w 2011r. do 1,9% w I półroczu 2013 r., stanowiły różne usługi budowlane (wymienione w umowie Spółki w przedmiocie działalności – w 6 kodach PKD).

(dowód: akta kontroli str. 47 – 52, 62 – 66)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że nie dopełniono formalności związanych z aktualizacją w KRS wysokości kapitału zakładowego Spółki, co było niezgodne z art. 168 Kodeksu spółek handlowych oraz art. 22 ustawy o KRS.

Prowadzona przez Spółkę działalność była zgodna z umową Spółki, natomiast zarządzanie wspólnotami mieszkaniowymi, bez względu na posiadany udział Miasta – w ocenie NIK – wykroczało poza sferę użyteczności publicznej, stanowiąc naruszenie ustawowych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej, wynikających z przepisu art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej<sup>10</sup> w związku z przepisem art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>11</sup>.

NIK zauważa, że przychody Spółki z zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi maleją, co wskazywałoby na sukcesywne rozwiązywanie umów w tym zakresie z właścicielami lokali.

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Spółki, w przedstawionym wyżej zakresie.

## **2. Sytuacja ekonomiczno – finansowa i efektywność funkcjonowania Spółki**

### **2.1. Analiza ekonomiczno – finansowa**

*Opis stanu  
faktycznego*

W badanym okresie nastąpił wzrost przychodów ze sprzedaży netto z 10.601 tys. zł w 2010 r. do 10.798 tys. zł w 2012 r., tj. o 1,9% (za I półrocze 2013 r. – przychody te wyniosły 5.193 tys. zł). Przychodom tym towarzyszył następujący wynik finansowy: w 2010 r. – zysk netto 2,6 tys. zł, w 2011 r. – strata netto 55,6 tys. zł, w 2012 r. – zysk netto 53,5 tys. zł, a za I półrocze 2013 r. – zysk netto 587,9 tys. zł. W latach 2010 – 2012 aktywa ogółem wzrosły z 7.981 tys. zł do 8.674 tys. zł, natomiast kapitał własny spadł z 1.734 tys. zł do 1.641 tys. zł, przy stałym kapitale zakładowym 1.635 tys. zł. Powyższe dane wskazują na niski udział kapitałów własnych w finansowaniu majątku Spółki, który spadł z 21,7% w 2010 r., do 18,9% w 2012 r., co wpłynęło niekorzystnie na stabilność finansową Spółki. W aktywach

<sup>10</sup> Patrz przypis 8.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

ogółem największy udział stanowiły aktywa obrotowe, pomimo ich malejącego udziału (od 65,6% w 2010 r. do 60,2% w 2012 r.), przy zbliżonych wartościach (od 5.232 tys. zł w 2010 r. do 5.221 tys. zł. w 2012 r.). Z kolei w aktywach obrotowych, największymi pozycjami były należności krótkoterminowe (głównie z tytułu wynajmu lokali), które wzrosły z 4.894 tys. zł w 2010 r. do 5.089 tys. zł w 2012 r., tj. o 4%. Trudności w egzekwowaniu należności wpłynęły na wysoki wskaźnik obrotu należności, który w latach 2010 – 2012 wynosił ok. 160 dni. Drugą pozycją w aktywach obrotowych były środki pieniężne w kasie i na rachunkach bankowych, które spadły z 301 tys. zł na koniec 2010 r. do 104 tys. zł na koniec 2012 r., tj. o 65,1%. Niski poziom wolnych środków finansowych, wpłynął na wysoki wskaźnik szybkości spłaty zobowiązań, wynoszący ok. 100 dni. Wzrosły zobowiązania i rezerwy na zobowiązania z 6.248 tys. zł w 2010 r., do 7.034 tys. zł w 2012 r., tj. o 12,6%, w tym wzrosły ponad dziesięciokrotnie zobowiązania długoterminowe z 69 tys. zł do 773 tys. zł.

Natomiast spadły zobowiązania krótkoterminowe z 4.827 tys. zł w 2010 r. do 4.079 tys. zł w 2012 r., tj. o 15,5%. Spośród zobowiązań krótkoterminowych, największe wystąpiły z tytułu dostaw i usług, które spadły z 2.996 tys. zł w 2010 r. do 2.544 tys. zł w 2012 r., tj. o 15,1%. Zauważyć należy, że w zobowiązaniach z tytułu dostaw i usług, największy udział dotyczył dwóch spółek komunalnych Miasta Skierniewice (Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. i WOD-KAN Sp. z o.o.). Zobowiązania te w 2010 r. stanowiły razem 74,2% zobowiązań ogółem (2.233 tys. zł), a w 2012 r. – 73,1% (1.877 tys. zł). Wysoki poziom zobowiązań krótkoterminowych w porównaniu do majątku obrotowego, wpłynął na niski poziom wskaźnika ogólnej płynności (od 1,1 do 1,3), przy zalecanym optymalnym poziomie 1,5 – 2<sup>12</sup>. Doraźnie, płynność finansowa była poprawiana przychodami pochodzącymi ze sprzedaży lokali mieszkalnych (opis w pkt 2.2. wystąpienia).

W zobowiązaniach i rezerwach na zobowiązania, znaczącą pozycją były rozliczenia międzyokresowe bierne krótkoterminowe, które w latach 2010 – 2012 wyniosły ogółem: 1.351 tys. zł, 1.666 tys. zł i 2.182 tys. zł. Na rozliczenia te składały się głównie odsetki od należności (jako przychody przyszłych okresów).

W kontrolowanym okresie, koszty ogólne zarządu (administracyjne) obejmujące amortyzację, materiały, energię, usługi obce (remonty i konserwacje), podatki i opłaty, wynagrodzenia, świadczenia pracownicze i pozostałe koszty, wynosiły ogółem: 1.087 tys. zł w 2010 r., 1.223 tys. zł w 2011 r., 1.477 tys. zł w 2012 r. i 817 tys. zł w I półroczu 2013 r., co stanowiło do kosztów działalności operacyjnej Spółki odpowiednio: 10,6%, 11,4%, 14,2% i 16,8%. W szczególności koszty z tytułu wynagrodzeń Zarządu Spółki wyniosły ogółem: 99,7 tys. zł w 2010 r., 114,5 tys. w 2011 r., 168,8 tys. zł w 2012 r. i 53,9 tys. zł w I półroczu 2013 r., co stanowiło do kosztów ogólnego zarządu Spółki odpowiednio: 9,2%, 9,4%, 11,4% i 6,6%.

(dowód: akta kontroli str. 120 – 125, 127 – 225)

W 2011 r., NIK Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę Spółki w zakresie zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym w latach 2008 – 2010 (protokół kontroli z dnia 13 lipca 2011 r.). W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu Spółki, NIK negatywnie oceniła realizację zadań

<sup>12</sup> Steven M. Bragg: *Wskaźniki w analizie działalności przedsiębiorstwa*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., 2010, s. 119.

w kontrolowanym przedmiocie, m.in. ze względu na mało skuteczne prowadzenie działań windykacyjnych należności Spółki. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 2 września 2011 r., Prezes Zarządu Spółki zadeklarował wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości, m.in. poprzez usprawnienie procedur windykacyjnych, w tym stałe monitorowanie dłużników.

(dowód: akta kontroli str. 104 – 114)

W badanym okresie, nastąpił znaczący wzrost postępowań windykacyjnych, dotyczących wierzytelności Spółki z tytułu najmu lokali. Trzykrotnie wzrosła liczba wystawionych wezwań do zapłaty z 489 szt. w 2010 r. do 1.938 szt. w 2012 r. oraz wzrosła liczba: wypowiedzianych umów najmu z 55 do 81, pozwów do sądu o zapłatę z 85 do 285; wydanych nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym z 95 na kwotę 246 tys. zł do 305 na kwotę 1.179 tys. zł; pozwów o eksmisję z 30 do 64; wniosków o wszczęcie egzekucji z 104 na kwotę 379 tys. zł do 256 na kwotę 1.125 tys. zł i wykonanych eksmisji.

Pomimo znacznego wzrostu liczby działań windykacyjnych, należności krótkoterminowe (głównie z tytułu wynajmu lokali) wzrosły z 4.894 tys. zł w 2010 r. do 5.089 tys. zł w 2012 r., tj. o 4,0%.

(dowód: akta kontroli str. 120, 126)

*Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki w sprawie przyczyn mało skutecznej windykacji należności Spółki, wynika, że wyczerpano wszystkie możliwe działania przewidziane prawem, aby zwiększyć skuteczność windykacji, pomimo to, wyniki te nie są zadowalające. Powyższy stan wynika z ogólnej sytuacji zubożenia społeczeństwa, biorąc pod uwagę, że z mieszkań komunalnych z założenia korzystają osoby o niskich dochodach lub nieposiadający dochodów. W obecnych warunkach widzę potrzebę znacznego rozszerzenia działań w odniesieniu do osób zadłużonych, w zakresie zamiany lokali o wyższym standardzie na lokale o niższym standardzie oraz umożliwienie odpracowywania zadłużeń.*

(dowód: akta kontroli str. 449 – 451)

W ocenie NIK, sytuacja finansowa Spółki, a szczególnie zdolność do bieżącego regulowania zobowiązań (płynności), jest trudna. Stan ten wynikał głównie z mało skutecznej windykacji należności, pomimo podejmowanych działań w tym zakresie. Powyższą ocenę, potwierdza fakt zaciągnięcia za zgodą Zgromadzenia Wspólników w dniu 11 września 2012 r. kredytu obrotowego w kwocie 800 tys. zł na okres 5 lat. Kwota kredytu wykorzystana została niezwłocznie (wrzesień – październik 2012 r.), na uregulowanie części zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 226 – 239)

Ustalono, że w związku z prawomocnymi wyrokami sądowymi nakazującymi lokatorom opróżnienie dotychczas zajmowanych lokali mieszkalnych, z jednoczesnym przyznaniem uprawnień do otrzymania lokali socjalnych, Spółka na podstawie art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>13</sup>, okresowo występowała do Prezydenta Miasta Skierniewice z roszczeniami odszkodowawczymi na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego. W kontrolowanym okresie z tytułu niedostarczenia przez gminę lokali socjalnych osobom uprawnionym do nich z mocy wyroków sądowych, Spółce należało się łącznie 736 tys. zł

Ustalone  
nieprawidłowości

<sup>13</sup> Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.

od Miasta Skierniewice. Natomiast Spółka skierowała do Prezydenta Miasta Skierniewice 4 wnioski, zawierające częściowe wykazy osób uprawnionych do otrzymania lokali socjalnych z wyszczególnieniem wyroków sądowych, tylko na łączną kwotę 487 tys. zł, zrealizowaną w całości przez Miasto.

Z powyższych danych wynika, że Spółka pominęła kwotę 249 tys. zł we wniosku o odszkodowanie, skierowanym do Prezydenta Miasta Skierniewice.

(dowód: akta kontroli str. 240 – 286)

*Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki w sprawie przyczyn występowania do Prezydenta Miasta Skierniewice tylko o część należnych odszkodowań z tytułu niedostarczenia przez gminę lokali socjalnych osobom uprawnionym do nich z mocy wyroków sądowych, wynika, że nieprawidłowość ta była konsekwencją wieloletniej praktyki, stosowanej również przez byłego Prezesa Zarządu, tj. ustnego uzgadniania z Urzędem Miasta Skierniewice, na jaką kwotę Spółka może wystąpić o zwrot ww. odszkodowań, z uwagi na ograniczenia finansowe budżetu Miasta Skierniewice. W praktyce wnioskowane przez Spółkę kwoty, były zawsze niższe od należnych Spółce. Powyższa sytuacja, z uwagi na duże trudności z zachowaniem płynności finansowej, była dla Spółki bardzo niekorzystna. Jednak ze względu na zachowanie dobrych relacji z Urzędem Miasta Skierniewice, Spółka nie egzekwowała w całości należnych odszkodowań, które zgodnie z prawem, jej się należały. Uważam, że należy zerwać z tą nieprawidłową praktyką, dlatego Spółka będzie występować o pełne kwoty należnych odszkodowań od Miasta Skierniewice, łącznie z kwotami zaległymi.*

(dowód: akta kontroli str. 454 – 455)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Spółki, w opisanym wyżej zakresie.

Ocena cząstkowa

## 2.2. Sprzedaż nieruchomości Spółki

Od daty utworzenia Spółki do końca 2009 r., Miasto Skierniewice wniosło do Spółki aporty, w zamian za udziały, o łącznej wartości 1.070,3 tys. zł (głównie nieruchomości, w tym lokale). W badanym okresie, wniesione zostały kolejne aporty uchwałami Zgromadzenia Wspólników:

- uchwałą Nr 17 /2010 Zgromadzenia Wspólników z dnia 29 września 2010 r. podwyższono kapitał zakładowy Spółki poprzez utworzenie nowych udziałów, które pokryto aportem w postaci prawa własności lokalu mieszkalnego przy ul. Mszczonowskiej 40 m. 8, o wartości 161.512 zł oraz prawem własności udziału w firmie „Dom Hutników” Spółka z o.o. w Skierniewicach, z którym związane jest prawo do korzystania z lokalu mieszkalnego przy ul. Kościuszki 6 m. 2, o wartości 115.714 zł,
- uchwałą Nr 1/2013 Zgromadzenia Wspólników z dnia 9 stycznia 2013 r., podwyższono kapitał zakładowy Spółki poprzez utworzenie nowych udziałów, które pokryto aportem w postaci prawa własności lokalu mieszkalnego przy ul. Kpt. Hali 6 m. 24, o wartości 190.840 zł oraz prawa własności lokalu mieszkalnego przy ul. Mszczonowskiej 2 m. 3, o wartości 204.653 zł.

Do dnia 30 czerwca 2013 r., Miasto Skierniewice do Spółki wniosło aporty o łącznej wartości 1.743 tys. zł. Spośród nieruchomości, które zostały wniesione do Spółki

Opis stanu  
faktycznego

aportami, Spółka nie wniosła żadnych nieruchomości do innych spółek, natomiast sprzedała dwie niżej wymienione nieruchomości:

- uchwałą Nr 18/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. Zgromadzenie Wspólników wyraziło zgodę na zbycie lokalu mieszkalnego przy ul. Mszczonowskiej 40, m 8, za cenę nie niższą niż 150.000 zł, bez określenia innych warunków zbycia. Wg operatu szacunkowego powyższej nieruchomości z dnia 14 grudnia 2009 r. – wartość 161.512 zł.

Umową z dnia 9 grudnia 2010 r. (w formie aktu notarialnego), podpisaną przez byłego Prezesa Zarządu Krzysztofa Tułacza, ww. lokal sprzedano za cenę 155.000 zł. W sprawie tej transakcji, Spółka nie posiadała innych dokumentów,

- uchwałą Nr 4/2013 z dnia 11 czerwca 2013 r. Zgromadzenie Wspólników wyraziło zgodę na zbycie lokalu mieszkalnego przy ul. Kpt. Hali 6, m 24, bez określenia warunków zbycia. Wg operatu szacunkowego powyższej nieruchomości z dnia 24 maja 2013 r. – wartość 177.543 zł. Spółka zamieściła ogłoszenie w prasie lokalnej o sprzedaży ww. lokalu. W dniu 13 maja 2013 r. Spółka zawarła przedwstępną umowę, w której sprzedający zobowiązał się sprzedać nieruchomość za cenę 170.000 zł. Umową z dnia 20 czerwca 2013 r. (w formie aktu notarialnego), podpisaną przez Prezesa Zarządu Tadeusza Rudzika, lokal sprzedano za cenę 170.000 zł. W sprawie tej transakcji, Spółka nie posiadała innych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 19 – 23, 293 – 322)

Poza ww. nieruchomościami, w badanym okresie Spółka sprzedała 4 niżej wymienione lokale mieszkalne, nabyte w dniu 28 lipca 2006 r. od Firmy „Polski Ogród” Spółka z o.o. w Skierniewicach:

- uchwałą Nr 1/2010 z dnia 2 lutego 2010 r. Zgromadzenie Wspólników, wyraziło zgodę na zbycie lokalu mieszkalnego nr 2 w budynku nr 6 przy ul. 19-go Lutego 2,4,6, za kwotę nie niższą niż 210,7 tys. zł. w drodze przetargu nieograniczonego. Powyższą uchwałą zmieniono uchwałą Nr 15/2010 z dnia 28 czerwca 2010 r., w której obniżono cenę minimalną do 180 tys. zł oraz zrezygnowano z warunku zbycia w drodze przetargu nieograniczonego. Według operatu szacunkowego wartość tego lokalu określono na kwotę 210,7 tys. zł. Spółka zamieściła ogłoszenie w prasie lokalnej o sprzedaży powyższego lokalu. Umową z dnia 26 lipca 2010 r. (w formie aktu notarialnego), podpisaną przez byłego Prezesa Zarządu Krzysztofa Tułacza, ww. lokal sprzedano za 195 tys. zł. W sprawie tej transakcji, Spółka nie posiadała innych dokumentów,
- uchwałą Nr 19/2010 z dnia 8 grudnia 2010 r. Zgromadzenie Wspólników, wyraziło zgodę na zbycie lokalu mieszkalnego nr 28 w budynku nr 6 przy ul. 19 - Lutego 2,4,6, za kwotę nie niższą niż 181 tys. zł., bez określenia innych warunków zbycia. Według operatu szacunkowego wartość tego lokalu określono na kwotę 181 tys. zł. Umową z dnia 25 stycznia 2011 r. (w formie aktu notarialnego), podpisaną przez byłego Prezesa Zarządu Krzysztofa Tułacza, ww. lokal sprzedano za cenę 185 tys. zł. W sprawie tej transakcji, Spółka nie posiadała innych dokumentów,
- uchwałą Nr 10/2011 z dnia 13 czerwca 2011 r. Zgromadzenie Wspólników, wyraziło zgodę na zbycie lokalu mieszkalnego nr 29 w budynku nr 6 przy ul. 19 – Lutego 2,4,6, za kwotę nie niższą niż 140 tys. zł., bez określenia innych

warunków zbycia. Według operatu szacunkowego wartość tego lokalu określono na kwotę 155 tys. zł. Umową z dnia 20 lipca 2011 r. (w formie aktu notarialnego), podpisaną przez Prezesa Zarządu Tadeusza Rudzika, ww. lokal sprzedano za kwotę 140 tys. zł. W sprawie tej transakcji, Spółka nie posiadała innych dokumentów,

- uchwałą Nr 2/2012 z dnia 20 marca 2012 r. Zgromadzenie Wspólników, wyraziło zgodę na zbycie lokalu mieszkalnego nr 8 w budynku nr 6 przy ul. 19 – Lutego 2,4,6, za kwotę nie niższą niż 205.482 zł., bez określenia innych warunków zbycia. Powyższą uchwałą zmieniono uchwałą Nr 2/2013 z dnia 19 marca 2013 r., w której zrezygnowano z ustalenia ceny minimalnej, natomiast wprowadzono wymóg zbycia zgodnego z ustawą o gospodarce nieruchomościami. Według operatu szacunkowego wartość tego lokalu określono na kwotę 205.482 zł.

Umową z dnia 29 kwietnia 2013 r. (w formie aktu notarialnego), podpisaną przez Prezesa Zarządu Tadeusza Rudzika, ww. lokal sprzedano za 190 tys. zł. W sprawie tej transakcji, Spółka nie posiadała innych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 323 – 329, 330 – 375)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W okresie objętym kontrolą do sprzedaży przeznaczono 7 lokali mieszkalnych o łącznej wartości (wg operatów szacunkowych) 1.273.937 zł. Spośród 7 lokali, sprzedano 6 ww. lokali (2 wniesione aportem, 4 nabyte przez Spółkę), uzyskując z tych sprzedaży łączną kwotę 1.035 tys. zł, tj. 94,8% wartości wg operatów szacunkowych. Nie sprzedano jednego lokalu mieszkalnego przy ul. Mszczonowskiej 2 m. 3, na sprzedaż, którego uchwałą Nr 3/2013 z dnia 11 czerwca 2013 r. Zgromadzenie Wspólników wyraziło zgodę, nie określając żadnych warunków zbycia. Wartość tego lokalu wg operatu szacunkowego określono na kwotę 181,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 376 – 380)

Zgromadzenie Wspólników Spółki przyjęło 9 uchwał wyrażających zgodę na zbycie nieruchomości stanowiących 7 lokali mieszkalnych. Spośród 9 uchwał, w 6 określono cenę minimalną zbywanych lokali. W zakresie pozostałych warunków zbycia lokali, w jednej uchwale zawarte było polecenie, że zbycie ma się odbyć w drodze przetargu nieograniczonego (bez określenia formy i trybu tego przetargu) oraz w jednej, że zbycie winno nastąpić zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami (bez wskazania określonego przepisu ww. ustawy, czy przepisu rozporządzenia wykonawczego). W pozostałych 7 uchwałach Zgromadzenie Wspólników, nie określiło żadnych zasad i trybu postępowania przy zbywaniu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 295, 303, 330, 331, 343, 353, 363, 364,378)

*Z wyjaśnień Zgromadzenia Wspólników w sprawie przyczyn nieokreślenia w uchwałach Zgromadzenia Wspólników, wyrażających zgodę na zbycie nieruchomości Spółki, jednoznacznych zasad i trybu postępowania przy zbywaniu nieruchomości wynika, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Wobec takich uregulowań nie określono zasad i trybu postępowania przy zbywaniu nieruchomości. Jednocześnie Zarząd Spółki każdorazowo zobowiązany był przez Zgromadzenie Wspólników do*

gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, a przy ewentualnej sprzedaży do osiągnięcia najbardziej korzystnej ceny ze sprzedaży nieruchomości, przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji na rynku nieruchomości.

W sprawie przyczyn wyrażania zgody na zbywanie nieruchomości, biorąc pod uwagę, że w Spółce brak było pisemnych wniosków Zarządu Spółki, zaopiniowanych przez Radę Nadzorczą, uzasadniających takie transakcje, w tym planowane cele wykorzystania środków uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości – wynika: uchwały dotyczące wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości będącej własnością Spółki, każdorazowo przygotowywane są przez Spółkę, co traktowane jest na równi z wnioskiem Zarządu o wyrażenie takiej zgody. Jako uzasadnienie podawane było przez Spółkę, iż uzyskane środki zabezpieczą prawidłowe wykonywanie zadań Spółki.

Nie bez znaczenia przy podejmowaniu uchwał był fakt ubożenia społeczeństwa, co ma wpływ na powstawanie zaległości w opłacaniu należności dotyczących zajmowanych lokali mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 443 – 446)

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki oraz byłego Prezesa Zarządu Krzysztofa Tułacza w sprawie przyczyn braku pisemnych wniosków Zarządu Spółki, zaopiniowanych przez Radę Nadzorczą, uzasadniających Zgromadzeniu Wspólników transakcje zbycia określonych nieruchomości, w tym w zakresie celów wykorzystania środków uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości, wynika, że nikt Zarządowi Spółki nie zwracał uwagi (np. Rada Nadzorcza czy Zgromadzenie Wspólników) na konieczność zachowania określonego postępowania w formie pisemnej. Sprawy dotyczące zbycia nieruchomości były omawiane i ustalane ustnie z Radą Nadzorczą i Zgromadzeniem Wspólników, w tym na jakie cele zostaną wykorzystane środki ze sprzedaży (w każdym przypadku wykorzystywane były na poprawę płynności finansowej). W konsekwencji w Spółce powstawały projekty uchwał Zgromadzenia Wspólników, wyrażających zgodę na zbycie wytypowanych nieruchomości. Prezes Zarządu Spółki dodał, że w tej sytuacji widzi potrzebę, wprowadzenia pisemnych procedur postępowania w sprawach zbycia nieruchomości, których forma zostanie w najbliższym czasie ustalona.

W sprawie kryteriów, jakimi kierowała się Spółka przy wyborze lokali mieszkalnych, z przeznaczeniem ich do sprzedaży, wynika, że głównym kryterium było, że lokal musiał być niezasiedlony (np. po eksmisji) oraz dający możliwość uzyskania jak największej ceny. Z kolei cena uzależniona była od walorów użytkowych lokalu, w tym jego powierzchni oraz lokalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 449 – 451, 447 – 448)

Z wyjaśnień byłego Prezesa Zarządu Krzysztofa Tułacza w sprawie przyczyny zbycia 3 nieruchomości (lokali mieszkalnych w Skierniewicach: przy ul. 19 – Lutego 6 m 2 i m 28 i przy ul. Mszczonowskiej 40 m 8), bez zachowania pełnej przejrzystości tych transakcji oraz pełnego ich udokumentowania, w szczególności, co do ilości oferentów, sposobu ustalenia ceny sprzedaży oraz udziału w transakcji innych pracowników Spółki (np. komisji przetargowej), wynika, że w okresie, kiedy był Prezesem Zarządu, nikt Zarządowi Spółki nie zwracał uwagi (np. Rada Nadzorcza czy Zgromadzenie Wspólników)

na konieczność zachowania określonego postępowania w formie pisemnej, w tym z udziałem pracowników Spółki. Gdyby były postawione w tym zakresie odpowiednie wymagania, z całą pewnością by je stosował. Przy realizacji każdej transakcji sprzedaży lokalu, starał się uzyskać dla Spółki jak najlepsze ceny.

(dowód: akta kontroli str. 447 – 448)

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki w sprawie przyczyny zbycia 3 nieruchomości (lokali mieszkalnych w Skierniewicach: przy ul. 19-go Lutego 6 m. 29, przy ul. 19-go Lutego 6 m. 8 i przy ul. Kapitana Hali 6 m. 24), bez zachowania pełnej przejrzystości tych transakcji oraz pełnego ich udokumentowania, w szczególności, co do ilości oferentów, sposobu ustalenia ceny sprzedaży oraz udziału w transakcjach innych pracowników Spółki (np. komisji przetargowej), wynika, że do czasu niniejszej kontroli NIK, nikt Zarządowi Spółki nie zwracał uwagi (np. Rada Nadzorcza czy Zgromadzenie Wspólników) na konieczność zachowania określonego postępowania w formie pisemnej, w tym z udziałem pracowników Spółki. Gdyby były postawione w tym zakresie odpowiednie wymagania, z całą pewnością byłyby stosowane.

Ponieważ sprawy te są bardzo ważne, w najbliższym czasie w uzgodnieniu z Radą Nadzorcza oraz Zgromadzeniem Wspólników, zostaną wypracowane jednoznaczne zasady postępowania przy zbywaniu nieruchomości, zapewniające transparentność takich postępowań.

W sprawie przyczyny niespełnienia wymagań w odniesieniu do jednego lokalu (przy ul. 19-go Lutego 6 m. 8), gdzie Zgromadzenie Wspólników uchwałą Nr 2/2013 z dnia 19 marca 2013 r., wprowadziło wymóg zbycia tego lokalu zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>14</sup> (zgodnie z art. 37 ust. 1 ww. ustawy, nieruchomości są sprzedawane w drodze przetargu), wynika, że powyższa nieprawidłowość spowodowana została rutynowym postępowaniem w tych sprawach, co w konsekwencji doprowadziło do przeoczenia tego szczególnego wymagania Zgromadzenia Wspólników. Prezes stwierdził, że będzie dążył do wypracowania z Radą Nadzorcza i Zgromadzeniem Wspólników, jednolitych zasad postępowania przy zbywaniu nieruchomości, które w konsekwencji będą bazować na przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 449 – 451)

Dotychczasowy sposób postępowań Spółki przy sprzedaży nieruchomości, tj. brak procedur wewnętrznych, pełnego udokumentowania toku przeprowadzanych transakcji, nieuzasadnionych przypadków sprzedaży poniżej wartości określonych operatami szacunkowymi, a nawet niestosowanie się do dyspozycji Zgromadzenia Wspólników było działaniem nierzetelnym i mogącym sprzyjać powstawaniu mechanizmów korupcyjnych.

Ponadto sprzedaż majątku Spółki (6 lokali mieszkalnych), w celu wykorzystania uzyskanych środków na poprawę płynności finansowej, nie może być w dłuższej perspektywie, sposobem na funkcjonowanie Spółki.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Spółki, w opisanym wyżej zakresie.

Ocena cząstkowa

<sup>14</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

### 2.3. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu  
faktycznego

Badaniami kontrolnymi objęto 4 zamówienia publiczne o łącznej wartości 549,1 tys. zł, spośród ogółem 7 udzielonych przez Spółkę w latach 2011–2012, co stanowiło 68,1% ogółem wartości zamówień za ten okres (zamówienia z 2010 r. objęte były kontrolą NIK<sup>15</sup>, a w I półroczu 2013 r. – nie było zamówień o wartości powyżej 14 tys. euro). Objęte analizą kontrolną zamówienia dotyczyły robót budowlanych i instalacyjnych, udzielone w trybie przetargów nieograniczonych, o wartościach netto odpowiednio: 169,9 tys. zł, 107,1 tys. zł, 88,8 tys. zł oraz 183,1 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą, Spółka nie zawierała umów z podmiotami gospodarczymi w zakresie wykraczającym poza sferę użyteczności publicznej oraz w zakresie przekraczającym wyjątki przewidziane w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

Ustalone  
nieprawidłowości

Analiza kontrolna przedłożonej kontrolującemu dokumentacji ujawniła następujące nieprawidłowości:

- brak kosztorysu inwestorskiego, który zgodnie z art. 33 ust. 1 PZP jest podstawą ustalenia wartości zamówienia na roboty budowlane (jedno postępowanie),
- członkowie komisji przetargowej, nie złożyli wymaganych oświadczeń zgodnie z art. 17 ust. 2 PZP (jedno postępowanie),
- w jednym postępowaniu brak było specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), mimo wymogu określonego w art. 36 PZP,
- w jednym postępowaniu nie zamieszczono ogłoszenia o wszczęciu postępowania o zamówieniu, co było niezgodnie z art. 40 PZP,
- w dwóch postępowaniach nie można było sprawdzić, czy złożone oferty spełniały wymogi określone w SIWZ, w jednym przypadku z powodu braku SIWZ, w drugim przypadku z braku w Spółce oferty, która została wybrana jako najkorzystniejsza,
- w 4 postępowaniach wykonawcy nie złożyli zaświadczeń z urzędów skarbowych i ZUS o niezaleganiu z podatkami i składkami, w efekcie czego, zamawiający nie mógł rzetelnie sprawdzić przesłanek decydujących o ewentualnym wykluczeniu z postępowania wykonawców na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 3 PZP,
- w 2 postępowaniach nie można było sprawdzić, czy wybór najkorzystniejszych ofert dokonany został na podstawie kryteriów ocen ofert określonych w SIWZ (art. 91 PZP), w jednym przypadku z powodu braku SIWZ, w drugim przypadku z braku w Spółce oferty wykonawcy, wybranej, jako najkorzystniejsza,
- w 4 postępowaniach nie dokonano właściwego udokumentowania postępowań przetargowych zgodnie z art. 96 PZP, z tego: w 3 przypadkach brak było pisemnych protokołów z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a w jednym protokół taki nie został w całości wypełniony i nie został podpisany,
- wykonawcy nie zostali poinformowani o wyborze najkorzystniejszych ofert zgodnie z art. 92 ust. 1 PZP oraz zamawiający nie zamieścił informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty zgodnie z art. 92 ust. 2 PZP (3 postępowania).

(dowód: akta kontroli str. 96 – 103, 287 – 291)

*Z wyjaśnień byłego Prezesa Zarządu Krzysztofa Tułacza w sprawie przyczyny udzielenia zamówienia dot. wykonania robót budowlanych o wartości netto*

<sup>15</sup> Patrz przypis 5

169,9 tys. zł, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, z naruszeniem przepisów: art. 24 ust. 1, art. 96, art. 92 ust. 1 i art. 92 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, wynika, że powyższe uchybienia w postępowaniu przetargowym wynikały z konieczności jak najszybszego rozstrzygnięcia przetargu. Nie przywiązywano szczególnej uwagi, do wszystkich wymagań formalnych, ponieważ był to przetarg zlecony przez wspólnotę mieszkaniową.

(dowód: akta kontroli str. 447 – 448)

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki w sprawie przyczyn udzielenia zamówień w trybie przetargów nieograniczonych dotyczących: robót budowlanych o wartości netto 107,1 tys. zł, robót instalacyjnych o wartości netto 183,1 tys. zł oraz robót instalacyjnych o wartości netto 88,8 tys. zł – z naruszeniem przepisów: art. 17 ust. 2, art. 33 ust. 1, art. 40, art. 24 ust. 1, art. 91, art. 96, art. 92 ust. 1, art. 92 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, a w szczególności przyczyny braku oferty wykonawcy, która to oferta w jednym postępowaniu została uznana za najkorzystniejszą, wynika, że przyczyną powyższych nieprawidłowości były niskie kwalifikacje osoby zajmującej się zamówieniami do końca 2012 r. (były kierownik Działu Eksploatacyjno – Technicznego). Do tego nałożył się niewłaściwy stosunek tego pracownika do należytego wykonywanych obowiązków, co było istotnym powodem do rozwiązania umowy o pracę z tą osobą. Należy nadmienić, że w ostatnim okresie, w Spółce miały miejsce zmiany organizacyjne, w tym kadrowe, co nie sprzyjało uporządkowaniu spraw związanych z zamówieniami publicznymi. Obecnie podjęte zostały już działania mające na celu wybór odpowiedniej osoby, która w sposób stały będzie pełnić funkcje sekretarza komisji przetargowej (osoby o wysokich kwalifikacjach, która będzie kierowana na specjalistyczne szkolenia w zakresie zamówień publicznych).

(dowód: akta kontroli str. 452 – 453)

Ustalenia kontroli ujawniły, że Spółka w badanym okresie (także w latach wcześniejszych), nie posiadała opracowanych wewnętrznych procedur w formie regulaminu, czy instrukcji udzielania zamówień publicznych, uszczegóławiających wymogi ustawy PZP oraz zasad i trybu realizacji zamówień o wartości poniżej kwoty określonej w art. 4 ust. 8 PZP (poniżej 14 tys. euro). Z regulaminu organizacyjnego Spółki wynika, że żadnej komórce organizacyjnej, ani samodzielnemu stanowisku pracy, nie przypisano zadań z zakresu zamówień publicznych. Stwierdzono natomiast, że obowiązki w zakresie zamówień publicznych, przypisane zostały w indywidualnym zakresie obowiązków pracy stanowiska kierownika Działu Eksploatacyjno – Technicznego, na którym z dniem 1 stycznia 2013 r. nastąpiła zmiana osobowa. Poprzedni kierownik posiadał jedno szkolenie w wymiarze dwóch dni w zakresie zamówień publicznych, natomiast obecny jedno szkolenie jednodniowe.

Ustalono, że Spółka nie sporządzała rocznych sprawozdań za lata 2010 – 2012 o udzielonych zamówieniach publicznych, co było niezgodnie w wymaganiami określonym w art. 98 ust. 1 i 2 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 76 – 95)

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki w sprawie przyczyn niewprowadzenia wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych, uszczegóławiających wymogi Prawa zamówień publicznych oraz zasad i trybu realizacji zamówień

*o wartości poniżej kwoty określonej w art. 4 ust. 8 Prawa zamówień publicznych, wynika, że do czasu niniejszej kontroli NIK, Rada Nadzorcza ani Zgromadzenie Wspólników kontrolujące działalność Spółki, nie zgłaszało Zarządowi uwag w tym zakresie. Dodatkowym czynnikiem był duży nawet innych bardzo pilnych spraw, które musiały być załatwione w pierwszej kolejności. Uważam, że wprowadzenie takich procedur, dostosowanych do specyfiki działalności Spółki jest w pełni uzasadnione, dlatego w najbliższym okresie przystąpimy do opracowania odpowiedniej instrukcji.*

*Natomiast w sprawie przyczyn niesporządzenia rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych, Prezes Zarządu wyjaśnił, że powyższa nieprawidłowość spowodowana została ewidentnym przeoczeniem tego obowiązku, dlatego za 2013 r. sprawozdanie takie zostanie sporządzone w obowiązującym terminie do dnia 1 marca 2014 r.*

(dowód: akta kontroli str. 452 – 453)

Ponadto, ustalenia kontroli wskazują, że po przeprowadzeniu kontroli Spółki przez NIK w 2011 r.<sup>16</sup>, Prezes Spółki nie zrealizował deklaracji ujętej w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, obejmującej wyeliminowanie nieprawidłowości dotyczących udzielanych zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 104 – 114)

*Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki w sprawie przyczyn niewywiązania się z deklaracji dotyczącej wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych, wynika, że odpowiedź na wystąpienie pokontrolne NIK, w którym zawarto dobre intencje w zakresie zamówień publicznych, oparte było na zaufaniu do pracowników, które – jak wykazała niniejsza kontrola NIK – zostało nadużyte. Dlatego usuwanie stwierdzonych nieprawidłowości w tym zakresie, będzie przy wzmożonej kontroli realizowanych zamówień publicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 452 – 453)

W ocenie NIK, wyżej opisane zaniedbania Spółki w zakresie organizacji zamówień publicznych, w tym powierzenie tych spraw osobom o niewystarczających kwalifikacjach, jak również nieprawidłowości w sprawdzonych postępowaniach, w tym także ujawnionych w ramach poprzedniej kontroli NIK, świadczą o notorycznym rażącym naruszeniu przepisów Prawa zamówień publicznych oraz o dowolności postępowań, co do których nie stosuje się przepisów ustawy PZP. Sytuacja taka może sprzyjać mechanizmom korupcyjnym, przy udzielaniu zamówień publicznych. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że stosownie do postanowień ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>17</sup>, niezamieszczenie w Biuletynie zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu lub ogłoszenia o udzieleniu zamówienia (art. 17 ust. 1 pkt 5) oraz niezłożenie przez członka komisji przetargowej lub inną osobę wykonującą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po stronie zamawiającego oświadczenia o braku istnienia lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania (art. 17 ust. 4), stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Spółki, w opisanym wyżej zakresie.

**Ocena cząstkowa**

<sup>16</sup> Patrz przypis 5.

<sup>17</sup> Patrz przypis 4.

Opis stanu  
faktycznego

## 2.4. Stan techniczny budynków

W toku kontroli NIK, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego miasta Skierniewice, zwany „PINB”, przekazał kontrolującemu informację z której wynika, że w badanym okresie PINB przeprowadził 9 postępowań administracyjnych, w tym 3 na podstawie skarg i jedno na wniosek Spółki, dotyczących złego stanu technicznego budynków, użytkowanych przez Spółkę. W wyniku dokonanych oględzin, PINB potwierdził bardzo zły stan techniczny zgłoszonych budynków.

Na tej podstawie PINB w wydanych decyzjach na podstawie art. 66, art. 67 i art. 68 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>18</sup>, nakazał remonty trzech budynków oraz zakazał użytkowania pozostałych w części lub całości, w tym dwa nakazał rozebrać z powodu zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz grożącego zawalenia.

Ustalono, że Spółka wykonała roboty remontowe i rozbiórkowe oraz roboty zabezpieczające budynki wyłączone z użytkowania przed dostępem osób postronnych, wynikające z decyzji PINB lub podjęła czynności zmierzające do zrealizowania nakazu (w jednym przypadku).

(dowód: akta kontroli str. 381 – 442)

*Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki w sprawie przyczyn użytkowania przez Spółkę budynków z złym stanem technicznym, m.in. zagrażających życiu i zdrowiu ludzi oraz grożących zawaleniem wynika, że nieprawidłowości te, w dużym stopniu wynikają z wieloletnich zaniedbań w tym zakresie. Zdecydowana większość budynków wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego, które Spółka użytkuje na podstawie umów użyczenia zawartych z Miastem Skierniewice, są w złym oraz w bardzo złym stanie technicznym. Spółka podejmuje niezbędne remonty tych budynków, lecz z uwagi na ograniczenia finansowe, możliwości te są ograniczone. Jednak w sposób szczególny zmobilizujemy się, aby w budynkach mieszkalnych wyeliminować wszystkie sytuacje, które mogłyby zagrażać życiu i zdrowiu ludzi, lub grozić zawaleniem.*

(dowód: akta kontroli str. 454 – 455)

W działalności Spółki w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nienależytą dbałość o stan techniczny budynków, co m.in. zagrażało życiu i zdrowiu ludzi oraz groziło zawaleniem. Należy podkreślić, że Spółka została powołana w celu zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi, a także wykonywania specjalistycznych robót budowlanych.

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Spółki, w opisanym wyżej zakresie.

## 3. Przestrzeganie ustawowych ograniczeń dotyczących zatrudniania i wynagradzania członków Zarządu i Rady Nadzorczej Spółki

W badanym okresie zatrudnienie ogółem w Spółce spadło z 66,27 etatów na koniec 2010 r. do 62,35 etatów na koniec I półrocza 2013 r., tj. o 6,1%. W strukturze zatrudnienia około 70% stanowili pracownicy zatrudnieni na stanowiskach robotniczych, a 30% na stanowiskach nierobotniczych. Spółka nie zatrudniała doradców i asystentów.

Opis stanu  
faktycznego

<sup>18</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.

W okresie objętym kontrolą Prezesa Zarządu Spółki powoływani byli w drodze uchwał przez Radę Nadzorczą Spółki, zgodnie z wymogiem art. 10a ust. 6 ustawy o gospodarce komunalnej. Poza uchwałami powołującymi Prezesa Zarządu, w przypadku Pana Tadeusza Rudzika, zawarta została umowa o pracę na stanowisko Prezesa Zarządu Spółki, najpierw na czas określony, kolejna na czas nieokreślony. Natomiast były Prezes Zarządu Pan Krzysztof Tułacz nie posiadał zawartej umowy o pracę, pomimo wypowiedzenia umowy o pracę z powodu niepowołania przez Radę Nadzorczą na stanowisko Prezesa Zarządu Spółki.

Ustalono, że wynagrodzenia Prezesów Zarządu Spółki w badanym okresie wynosiło od 1,92 do 2,48 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS. Natomiast wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej – od 0,1 do 0,2 krotności ww. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Wynika stąd, że miesięczne wynagrodzenia Prezesów Zarządu i członków Rady Nadzorczej, były zgodne z art. 8 pkt. 3 i 8 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniach osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>19</sup>. Poza wynagrodzeniem miesięcznym, członkom zarządu przyznawane były nagrody roczne, których wysokości nie przekraczały kwot ustalonych w art. 10 ust. 7 ww. ustawy. W związku z rozwiązaniem umowy o pracę z poprzednim Prezesem Zarządu z dniem 15 maja 2011 r., otrzymał odprawę, której wysokość nie przekraczała kwoty ustalonej w art. 12 ww. ustawy. Kolejnym Prezesom Zarządu w badanym okresie przyznane były świadczenia dodatkowe, w rozumieniu art. 11 ust. 1 ww. ustawy, którymi były nagrody jubileuszowe. Wysokość tych nagród była zgodna z § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz trybu ich przyznawania<sup>20</sup>. Wypłaty z tytułu nagród rocznych, odprawy oraz świadczenia dodatkowe, wykazane były w informacjach o dochodach oraz pobranych zaliczkach na podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-11) za kolejne lata 2010, 2011, 2012, przesłanych do właściwych urzędów skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 3 – 12, 115 – 119, 67 – 75)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność Spółki w przedstawionym wyżej zakresie.

Ocena cząstkowa

#### IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>21</sup>, wnosi o:

1. Bieżące aktualizowanie w KRS wprowadzanych zmian w umowie Spółki.
2. Podjęcie szerszych działań mogących poprawić skuteczność windykacji należności Spółki.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 254

<sup>20</sup> Dz. U. z 2003 r., Nr 14, poz. 139

<sup>21</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Wnioski pokontrolne

3. Występowanie do Prezydenta Miasta Skierniewice o pełne odszkodowania z tytułu niedostarczenia przez gminę lokali socjalnych osobom uprawnionym do nich na mocy wyroków sądowych.
4. Opracowanie i wdrożenie procedur dotyczących zbywania nieruchomości zapewniających pełną przejrzystość tych transakcji oraz przestrzeganie szczegółowych wymagań Zgromadzenia Wspólników.
5. Udzielanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych.
6. Opracowanie i wdrożenie wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych uszczegóławiających wymogi Prawa zamówień publicznych oraz zasady i tryb realizacji zamówień o wartości poniżej kwoty określonej w art. 4 ust. 8 PZP.
7. Sporządzanie rocznych sprawozdań z zamówień publicznych zgodnie z wymogami określonymi w ustawie PZP.
8. Wykazywanie należytej staranności o stan techniczny budynków, szczególnie w zakresie zapewniającym bezpieczeństwo życia i zdrowia ludzi.
9. Zintensyfikowanie działań zmierzających do odstąpienia od zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia.

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

*Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń*

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 2014 r.

Kontroler  
Lech Popławski  
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
Przemysław Szewczyk  
Dyrektor

*Lech Popławski*

*P. Szewczyk*

