



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-40-15/2012

P/12/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/163 – Gospodarowanie komunalnymi obiektami i lokalami o przeznaczeniu użytkowym, w miastach województwa wielkopolskiego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	- Zbigniew Stasiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85262 z 4 lutego 2013 r. - Piotr Kręt, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85251 z 28 stycznia 2013 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wolsztynie, ul. Rynek 1, 64-200 Wolsztyn (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Rogozinski, Burmistrz Wolsztyna (dalej: Burmistrz).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹, realizację przez Urząd zadań związanych z gospodarowaniem obiektami i lokalami o przeznaczeniu użytkowym, w latach 2009-2012.

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, stosowanie procedur przetargowych przy oddawaniu w najem nieruchomości gminnych, podejmowanie działań na rzecz pełnego zagospodarowania gminnych lokali użytkowych.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na braku planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasady gospodarowania i sposób ewidencjonowania komunalnego zasobu nieruchomości użytkowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Gospodarowanie obiektami i lokalami o przeznaczeniu użytkowym Gmina Wolsztyn („Gmina”) powierzyła utworzonemu w 1998 r. Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej w Wolsztynie („ZGM” lub „Zakład”).

(dowód: akta kontroli str. 7-36)

1.2. Strategia Gminy dotycząca komunalnych obiektów i lokali o przeznaczeniu użytkowym stanowiła element ogólnej polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem na lata 2009-2015.

¹ Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej i przy ocenach cząstkowych stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

W „Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wolsztyn na lata 2009-2015”² wymieniono budynki z lokalami użytkowymi, które uznano, jako istotne z punktu widzenia gospodarki finansowej gminy. W programie tym nie określono wprost kierunków wykorzystania zasobu użytkowego.

Pan Burmistrz wyjaśnił, że obiekty o przeznaczeniu użytkowym Gminy nie są przewidywane do sprzedaży, gdyż wpływy uzyskiwane m.in. z najmu lokali użytkowych są źródłem finansowania prac remontowych budynków komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 37-77)

1.3. Stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 1 i art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ („ustawa o gospodarce nieruchomościami”), Burmistrz jest zobowiązany do ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości.

W Urzędzie prowadzono ewidencję gminnego zasobu nieruchomości zawierającą dane wymagane art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dodatkowo, Wydział Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej Urzędu prowadził ewidencję obiektów i lokali o przeznaczeniu użytkowym, jako ewidencję analityczną ewidencji gminnego zasobu nieruchomości. W ww. ewidencji odnotowano i aktualizowano szczegółowe dane dot. lokali i ich najemców.

Urząd posiadał dostęp do ewidencji gruntów i ewidencji budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Wolsztynie. Badanie zgodności ewidencji gminnego zasobu nieruchomości z ww. ewidencją, przeprowadzone na podstawie pięciu wybranych budynków, w których znajdowały się lokale użytkowe, wykazało zgodność danych zawartych w tych ewidencjach.

(dowód: akta kontroli str. 78-102)

1.4. Rada Miejska w Wolsztynie („Rada”), stosownie do przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym („ustawa o samorządzie gminnym”)⁴, określiła zasady nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata⁵. Zgodnie z uchwałą, sprzedaż lokali użytkowych mogła zostać przeprowadzona według zasad określonych tej uchwałą, po uprzednim przeznaczeniu lokali do sprzedaży na mocy odrębnej uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 97;103-109)

1.5. Zarządzeniami z dnia 25 marca 2009 r., 29 marca 2010 r. i 16 marca 2012 r. Burmistrz określił wysokość minimalnych stawek czynszowych za najem komunalnych lokali użytkowych, stanowiących podstawę ustalania cen wywoławczych w prowadzonych przez Urząd przetargach na najem lokali użytkowych.

(dowód: akta kontroli str. 110-118)

1.6. Burmistrz zgodnie z art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, terminowo przedstawiał Radzie informacje o stanie mienia Gminy. Dane przedstawiane w tych informacjach, dotyczące zasobu użytkowego były zgodne z danymi zawartymi w sprawozdaniach sporządzanych przez Zakład.

(dowód: akta kontroli str.192-216)

1.7. Na koniec 2012 r. Gmina była właścicielem 29 lokali użytkowych, znajdujących się w budynkach komunalnych (przeznaczonych pod działalność handlową), 9 garaży (przeznaczonych do przechowywania pojazdów mechanicznych), jednego

² Przyjętą uchwałą Nr XXXII/249/2009 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 29 kwietnia 2009 r.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz.651, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.

⁵ Uchwała Rady Miejskiej w Wolsztynie Nr VIII/70/03 z dnia 29 maja 2003 r.

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

pomieszczenia w oficynie, przeznaczonego na gabinet medyczny. W latach 2009-2012 liczba posiadanych przez Gminę obiektów i lokali użytkowych przeznaczonych do oddania w najem pozostawała na stałym poziomie.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że wszystkie lokale znajdujące się w dobrym stanie technicznym były oddane w najem. Na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą, jeden lokal użytkowy w 2009 r., dwa lokale w 2010 r. oraz dwa lokale w latach 2011-2012 były niewykorzystane przez okres, co najmniej dwóch miesięcy. Spośród ww. lokali, w dobrym stanie technicznym znajdował się jeden lokal w 2009 r. oraz jeden lokal w 2010 r. Pozostałe niezagospodarowane lokale (jeden w 2010 r. i dwa w latach 2011-2012) były w złym stanie technicznym uniemożliwiającym ich natychmiastowe zagospodarowanie. Ponadto, jeden garaż w latach 2010-2012 wykorzystywany był przez Zakład, jako magazyn.

Powodem okresowego niewykorzystania lokali będących w dobrym stanie technicznym był brak chętnych na ich wynajem. W celu doprowadzenia do pełnego zagospodarowania wolnych lokali, Urząd przeprowadzał powtórne przetargi na najem lokali, zamieszczając stosowne ogłoszenia w prasie lokalnej oraz w siedzibie i na stronie internetowej Urzędu. Nieużytkowane na koniec 2011 r. i 2012 r. dwa lokale o łącznej powierzchni 76,3 m² znajdowały się w budynku przeznaczonym do rozbiórki.

(dowód: akta kontroli str. 78-102)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono niżej opisaną nieprawidłowość.

Stosownie do art. 25 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Burmistrz jest obowiązany do sporządzania planów wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych. W latach 2009-2012, Burmistrz nie opracował planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy.

W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach Burmistrz podał, że Urząd nie opracował planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości w formie odrębnego dokumentu, gdyż elementy tego planu występowały w sporządzanych corocznie materiałach przygotowywanych do opracowania projektu budżetu (m.in. wykazy nieruchomości przeznaczone do sprzedaży). Według Burmistrza, postępowanie takie oparte było na założeniu, że gminny zasób nieruchomości wykorzystywany będzie zgodnie z ustaleniami zawartymi w uchwale budżetowej na dany rok. Ponadto, Burmistrz podał, że plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości zostanie opracowany.

(dowód: akta kontroli str. 76-77)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Powierzenie przez gminę zarządzania komunalnym zasobem użytkowym podmiotowi zarządzającemu nieruchomościami i sprawowanie nadzoru nad procesem zarządzania.

2.1. W latach 2009-2012 Gmina nie powierzała zarządzania komunalnym zasobem użytkowym spółkom prawa handlowego. Zadania z zakresu gospodarowania

nieruchomościami komunalnymi powierzono utworzonemu w 1998 r. Zakładowi, działającemu w formie samorządowego zakładu budżetowego⁷.

Podstawowym celem utworzonego Zakładu było prowadzenie całokształtu zagadnień związanych z administrowaniem budynkami mieszkalnymi i użytkowymi stanowiącymi własność Gminy, a w szczególności: utrzymanie w należyłym stanie zasobów mieszkaniowych Gminy, sprawowanie nadzoru i opieki nad stanem technicznym budynków, organizacja i wykonanie wszelkich robót konserwacyjno-remontowych budynków oraz koniecznych inwestycji, kontrola prawidłowości użytkowania mieszkań i pomieszczeń użytkowych. Źródłem finansowania Zakładu były dotacje z budżetu Gminy, dochody własne oraz wpływy związane ze świadczonymi usługami i zarządzaniem nieruchomościami w zakresie obejmującym najem i dzierżawę składników majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 7-36)

2.2. Bezpośredni nadzór nad działalnością ZGM sprawował Zastępca Burmistrza oraz Wydział Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej Urzędu, który m.in. organizował przetargi na najem lokali użytkowych.

W badanym okresie nie przeprowadzano kontroli ZGM w zakresie gospodarowania obiektami i lokalami o przeznaczeniu użytkowym, gdyż jak wynika z informacji Inspektora ds. kontroli, nie wystąpiły okoliczności wskazujące na zasadność przeprowadzenia kontroli w ww. zakresie.

W kwietniu 2012 r., na zlecenie Urzędu przeprowadzono audyt Zakładu w zakresie realizacji dochodów z umów najmu za 2011 r. W wyniku przeprowadzonego audytu, ustalono, że proces ten funkcjonuje prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 119-152)

W latach 2009-2012 Komisja Rewizyjna Rady nie przeprowadzała kontroli ZGM w zakresie gospodarki zasobem użytkowym. Zagadnienia związane z działalnością Zakładu były przedmiotem obrad Rady oraz Komisji Mieszkaniowej Rady i obejmowały m.in. opiniowanie: projektu „Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy”, minimalnych stawek czynszu za lokale użytkowe, sprawozdań z działalności ZGM.

(dowód: akta kontroli str. 153-212)

2.3. Burmistrz oraz Rada, uzyskali od Zakładu informacje o działalności, zawierające dane o gospodarowanych nieruchomościach, dochodach uzyskiwanych z tytułu oddania w najem lokali, a także dane o zadłużeniu najemców i podejmowanych wobec nich działaniach windykacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 119-190)

2.4. W latach 2009-2012 do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące sprawowania zarządu nad komunalnym zasobem użytkowym (w tym dotyczące przebiegu przetargów na najem lokali).

(dowód: akta kontroli str. 191)

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

⁷ Uchwały Rady z 26 marca 1998 r. nr XLII/378/98 i z 18 czerwca 1998 r. nr XLV/400/98.

3. Obrót składnikami zasobu nieruchomości użytkowych gminy

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2009-2012 Gmina nie zbywała nieruchomości zabudowanych budynkami lub lokalami o przeznaczeniu użytkowym.

(dowód: akta kontroli str. 218)

3.2. W badanym okresie, Urząd przeprowadził 18 przetargów na najem lokali użytkowych, w wyniku których zawarto 13 umów najmu (w 5 przypadkach przetargi nie zostały rozstrzygnięte z powodu braku ofert).

Badanie dokumentacji przetargowej wykazało że:

- do przeprowadzenia przetargów Burmistrz powołał komisje przetargowe,
- sporządzano i podawano do publicznej wiadomości wykazy lokali użytkowych przeznaczonych do oddania w najem,
- wszystkie przetargi przeprowadzono zgodnie z regulaminem przetargu ustalonym przez Burmistrza,
- ogłoszenia o przetargach podawano do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie ich m.in. w siedzibie i na stronie internetowej Urzędu oraz w prasie o zasięgu lokalnym,
- przy wynajmowaniu lokali użytkowych przestrzegano zasad ustalonych przez Radę,
- wszystkie umowy najmu zawarte zostały na czas nieokreślony w drodze publicznego przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 31-32; 217-255)

Umowy najmu zawierał Dyrektor ZGM na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Burmistrza⁸.

(dowód: akta kontroli str. 31-32; 217-255)

3.3. Rada uchwałą z dnia 26 maja 2010 r.⁹ określiła szczegółowe zasady i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności Gminy i jednostek podległych, mających charakter cywilnoprawny.

W latach 2009-2012 Burmistrz nie udzielał ulg w spłacie należności z tytułu opłat za korzystanie z komunalnych obiektów lub lokali użytkowych.

(dowód: akta kontroli str. 256-260)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Ustalenia kontroli dają jednak podstawę do sformułowania uwagi dotyczącej badanej działalności.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z art. 5 ust. 3 i ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰ („Prawo budowlane”), w brzmieniu obowiązującym od 15 października 2009 r.¹¹, w przypadku umów, na podstawie których następuje powstanie stosunku najmu części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową¹²,

⁸ Zarządzenia nr 37/2007 oraz nr 641/2010 z 30 stycznia 2007 r. i 31 grudnia 2010 r.

⁹ Nr XLII/326/2010.

¹⁰ Dz. U. z 2010, Nr 243, poz. 1623, ze zm.

¹¹ W okresie 1 stycznia 2009 r. – 14 października 2009 r. art. 63 a Prawa budowlanego stanowił, że nabywcy i najemcy budynku i lokalu powinno być udostępnione świadectwo charakterystyki energetycznej budynku (lub lokalu w przypadku zbywania lokalu).

¹² Zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku i lokalu mieszkalnego lub części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową oraz sposobu sporządzania i wzorów świadectw ich charakterystyki energetycznej (Dz. U. Nr 201, poz. 1240, ze zm.), przez część budynku stanowiącą samodzielną całość techniczno-użytkową - należy rozumieć część budynku o jednej funkcji użytkowej, dla której zastosowane rozwiązania konstrukcyjno-instalacyjne pozwalają na niezależne jej funkcjonowanie zgodnie z przeznaczeniem oraz ustalonym sposobem użytkowania, przy zachowaniu przepisów techniczno-budowlanych.

wynajmujący zobowiązany jest do udostępnienia najemcy odpowiedniego świadectwa charakterystyki energetycznej.

NIK zwraca uwagę, że najemcom lokali użytkowych przeznaczonych na cele handlowe nie udostępniano świadectwa charakterystyki energetycznej. W ocenie NIK, w przypadku żądania przedstawienia takiego świadectwa przez najemcę, w świetle obowiązujących przepisów, obowiązek jego udostępnienia spoczywać będzie na Urzędzie.

Zastępca Naczelnika Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej podała w wyjaśnieniu, że przyczyną tego stanu był m.in. brak zainteresowania uczestników przetargu ww. świadectwami.

(dowód: akta kontroli str. 261)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. 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 Kontroli¹³, wnosi o:

1. Rzetelne wywiązywanie się z obowiązku sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.
2. Podjęcie działań umożliwiających realizację, wynikającego z Prawa budowlanego, obowiązku udostępniania świadectw charakterystyki energetycznej najemcom części budynków stanowiących samodzielną całość techniczno-użytkową, które podlegają ocenie charakterystyki energetycznej.

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 Poznaniu.

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.

Zgodnie z ww. rozporządzeniem (załącznik nr 7), jeżeli w budynku mieszkalnym występuje część budynku o innej funkcji (np. usługowej), to tę część budynku traktuje się jako część budynku stanowiącą samodzielną całość techniczno-użytkową.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

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.

Poznań, dnia 11 kwietnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:

Dyrektor

Zbigniew Stasiak
główny specjalista kontroli państwowej

z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor

Piotr Kręt
starszy inspektor kontroli państwowej