



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-40-02/2012
P/12/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	1. Agnieszka Hofman, st. inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 85205 z dnia 7 stycznia 2013 r. 2. Bartosz Tomczyk, st. inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 85208 z dnia 10 stycznia 2013 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Śremie, pl. 20 października 1, 63-100 Śrem (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Lewandowski, Burmistrz Śremu (dalej: Burmistrz)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie gospodarowania obiektami i lokalami o przeznaczeniu użytkowym w latach 2009-2012.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ww. ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe prowadzenie przez Gminę Śrem (dalej: Gmina) ewidencji gminnego zasobu użytkowego, stosowanie procedur przetargowych i zasad określonych przez Radę Miejską przy sprzedaży i oddawaniu w najem nieruchomości gminnych, przeprowadzenie w wymaganym terminie inwentaryzacji nieruchomości, prawidłowe sprawowanie nadzoru nad zarządcą gminnego zasobu nieruchomości użytkowych; realizację siedmiu z dziewięciu wniosków pokontrolnych skierowanych do Burmistrza przez NIK po kontroli gospodarowania lokalami użytkowymi w 2008 r.

Nieprawidłowości dotyczyły nieopracowania w wymaganym terminie planu wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych i powierzenia zarządcy nieruchomości realizacji zadań zastrzeżonych dla organu wykonawczego Gminy (zagadnienia objęte wnioskami pokontrolnymi w 2008 r.). Stwierdzono również przypadki niedokonywania w wymaganym terminie przypisów odsetek od należności gminnych oraz ogłaszania nieprawidłowo sporządzonych wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem.

Urząd nie przekazywał najemcom oraz nabywcom budynków i wyodrębnionych lokali użytkowych świadectw charakterystyki energetycznej.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasady gospodarowania i sposób ewidencjonowania komunalnego zasobu nieruchomości użytkowych.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W zasobie nieruchomości użytkowych Gminy na koniec 2012 r. znajdowało się 145 nieruchomości² o powierzchni 56.274,23 m². Nieruchomości użytkowe przeznaczone do oddania w najem i dzierżawę, powierzone zostały w zarządzanie Śremskiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (ŚTBS). Według stanu na koniec 2012 r. zasób ten obejmował: 3 budynki o powierzchni użytkowej 467,28 m², 12 lokali o powierzchni 765,14 m², 19 garaży o powierzchni 236,02 m² oraz 19 innych obiektów użytkowych o powierzchni 333,82 m².

Pozostałe nieruchomości stanowiące zasób użytkowy Gminy, które nie były przeznaczone do komercyjnego wykorzystania, pozostawały w zarządzie Urzędu, jednostek organizacyjnych Gminy i spółki gminnej.

(dowód: akta kontroli str. 45, 51, 54, 244-261)

1.2. Rada Miejska w Śremie, korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym („ustawa o samorządzie gminnym”)³, określiła zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i oddawania w najem⁴. Zgodnie z tą uchwałą, lokale użytkowe mogły być sprzedawane wyłącznie w trybie przetargu lub oddawane w najem na czas nieoznaczony. Zawieranie umów najmu nieruchomości lub lokalu użytkowego na czas oznaczony powyżej trzech lat, zawieranie kolejnych umów po umowie zawartej wcześniej na czas oznaczony do trzech lat, możliwe było tylko w sytuacjach uzasadnionych interesem Gminy. Wysokość stawek czynszu powinna być uzależniona od położenia nieruchomości oraz celu, na jaki nieruchomość miała być przeznaczona.

(dowód: akta kontroli str. 84-93)

1.3. Zarządzeniem nr 836/10 z 26 stycznia 2010 r. w sprawie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi, Burmistrz określił m.in. wysokość stawek czynszowych za najem i dzierżawę nieruchomości gminnych (wcześniej stawki czynszu określone były zarządzeniem nr 323/04). Zgodnie z tym zarządzeniem, wyboru najemcy winna była dokonywać komisja w trybie przetargowym, a umowa najmu powinna była zawierać postanowienia zabezpieczające interes Gminy (m.in. zasady corocznej waloryzacji stawki czynszu, zasady rozliczania nakładów ponoszonych przez najemcę, zakaz dalszego oddawania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie).

(dowód: akta kontroli str. 110-117)

1.4. Stosownie do postanowień zarządzenia Burmistrza Śremu nr 163/2011 z 4 lipca 2011 r.⁵ sprzedaż nieruchomości z gminnego zasobu winna była odbywać się w oparciu o zatwierdzony przez Burmistrza plan sprzedaży, sporządzony przez Pion Skarbu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 91-93)

1.5. Zarządzeniem Burmistrza z 2 listopada 2012 r. przyjęto plan wykorzystania nieruchomości Gminy na lata 2013-2015, obejmujący m.in. zasób nieruchomości użytkowych. Zgodnie z art. 23 ust. 1 d ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.

² W latach 2009-2011 było to odpowiednio: 161 nieruchomości o powierzchni 55.151,85 m² w 2009 r., 148 nieruchomości o powierzchni 55.660,60 m² w 2010 r., 146 nieruchomości o powierzchni 55.787,12 m² w 2011 r.

³ Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591, ze zm.

⁴ uchwała nr 361/XLI/09.

⁵ w sprawie planowania zbywania nieruchomości stanowiących własność gminy Śrem.

o gospodarce nieruchomościami⁶ („ustawa o gospodarce nieruchomościami”), plan ten zawierał m.in.: zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu, prognozę dotyczącą udostępnienia i nabywania nieruchomości, prognozę poziomu wydatków i prognozę wpływów osiągniętych z tytułu opłat za użytkowanie zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 118-142)

1.6. Od 2009 r., Urząd prowadził ewidencję gminnego zasobu nieruchomości, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zgodnie z zasadami określonymi w art. 23 ust. 1 c ww. ustawy. Z ustaleń kontroli wynika, że Urząd aktualizował dane w niej zawarte, dokonując odpowiednich wpisów dotyczących zbycia, oddania w najem lub powierzenia w zarząd poszczególnych nieruchomości.

Urząd dysponował dostępem do ewidencji gruntów i budynków prowadzonych przez Starostę Śremskiego (System Ewidencji Gruntów, Budynków i Lokali). Porównanie danych dot. wybranej próby pięciu nieruchomości ujętych w ewidencji gruntów, budynków i lokali, wykazało, że w ewidencja gminnego zasobu nieruchomości była zgodna z ewidencją prowadzoną przez Starostę Śremskiego.

(dowód: akta kontroli str. 9-34, 35-51, 743-744)

1.7. Według stanu na koniec 2012 r., niewykorzystane pozostawały dwa budynki (niezagospodarowane od 2009 r.) oraz trzy lokale użytkowe niezagospodarowane przez okres, co najmniej dwóch miesięcy (jeden lokal od 2011 r.). W odniesieniu do niezagospodarowanych budynków, Urząd zaplanował rozbiórkę jednego obiektu⁷ oraz zmianę sposobu przeznaczenia drugiego budynku⁸. Niezagospodarowane lokale użytkowe, zarządzeniem Burmistrza z dnia 25 października 2012 r. przeznaczone zostały do sprzedaży. W latach 2009-2012, Urząd podejmował działania na rzecz pełnego i terminowego zagospodarowania zasobu użytkowego Gminy poprzez m.in. ustalanie stawek wywoławczych czynszu w wysokości odpowiadającej standardom oferowanych lokali i informowanie mieszkańców Gminy o aktualnej ofercie wolnych lokali użytkowych.

(dowód: akta kontroli str. 52-83, 731-740)

1.8. Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹, Urząd przeprowadził w okresie od 1 grudnia 2009 r. do 4 stycznia 2010 r. inwentaryzację środków trwałych obejmującą m.in. inwentaryzację nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 231-243)

1.9. Stosownie do art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, Burmistrz przedstawił Radzie Miejskiej w wymaganym terminie informacje o stanie mienia Gminy za lata 2010-2011, które zawierały dane dotyczące przysługujących gminie praw własności (praw majątkowych i posiadania), dane o zmianach w stanie mienia komunalnego i uzyskanych dochodach z tyt. posiadanych praw.

(dowód: akta kontroli str. 244-261, 314-502)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie opracował planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy obejmującego lata 2010-2012, do czego zobowiązywał Burmistrza art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁶ Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651, ze zm.

⁷ Altany położonej w ciągu planowanej do budowy drogi.

⁸ Uzyskano pozwolenie na budowę, celem zmiany sposobu zagospodarowania budynku wieży ciśnień na budynek ze ścianą wspinaczkową.

⁹ Dz. U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223, ze zm.

¹⁰ Dz. U. nr 157, poz. 1240, ze zm.

Ze złożonych w toku kontroli wyjaśnień Burmistrza wynika, że uszczegóławianie wiedzy o majątku, jest procesem ciągłym, a propozycje kierowane w ramach projektów budżetu gminy na poszczególne lata w zakresie: zbywania nieruchomości, nabywania nieruchomości, wynajmu nieruchomości itd., były konstruowane na podstawie analiz częściowych, jakimi na danym etapie dysponowała Gmina. Dostępna w 2012 r. wiedza o zasobie gminnych nieruchomości, pozwoliła na podjęcie pierwszej próby skonstruowania zespolonego planu dla całego zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 118, 731-740)

2. Informacja o stanie mienia Gminy za 2011 r., sporządzona została w sposób nierzetelny z uwagi na to, że:

- zaniżono o 5,0 tys. wartość należności długoterminowych¹¹, w stosunku do wartości ujętych w bilansie Urzędu sporządzonym na dzień 31 grudnia 2011 r.,
- zaniżono o kwotę 3.253,0 tys. zł wartość rzeczowych aktywów trwałych według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. (nie uwzględniono salda konta 080-Środki trwałe w budowie),
- zaniżono o kwotę 63,2 tys. zł wysokość kapitału własnego ŚTBS według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r.¹².

W toku kontroli Burmistrz poinformował NIK, że komentarz do zaistniałych niezgodności zostanie zamieszczony w Informacji o stanie mienia za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 393-502, 717-740)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w skontrolowanym obszarze.

2. Powierzenie przez Gminę zarządzania komunalnym zasobem użytkowym zarządcy nieruchomości i sprawowanie nadzoru nad procesem zarządzania.

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarządzanie nieruchomościami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, lokalami użytkowymi, garażami, Gmina powierzyła Śremskiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego (Spółce ze 100% udziałem Gminy)¹³. Do zadań ŚTBS, stosownie do postanowień umowy zawartej w dniu 21 grudnia 2006 r. należało zarządzanie zasobem polegające m.in. na: podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej zasobu, zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji zasobu (w tym bieżącego administrowania zasobem), realizacji czynności zmierzających do utrzymania zasobu w stanie niepogorszonym i zgodnie z jego przeznaczeniem, a także uzasadnione inwestowanie w ten zasób. Do obowiązków ŚTBS należało także comiesięczne przekazywanie na rachunek Gminy pobranych wpłat z tytułu czynszów. Gmina zastrzegła sobie również prawo do dokonywania kontroli wykonywania przedmiotu umowy oraz dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków w celu należytego wykonania umowy.

Stosownie do art. 185 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w umowie zawarto zobowiązanie do wykonywania przedmiotu umowy przez licencjonowanych zarządców nieruchomości, a ponadto zawarto oświadczenie o posiadaniu przez

¹¹ W Informacji o stanie mienia za 2011 r. w pozycji należności długoterminowe na dzień 31 grudnia 2011 r. wykazano kwotę 3.934.894,80 zł (str. 12 ww. Informacji), według Bilansu Urzędu sporządzonego na dzień 31 grudnia 2011 r. należności długoterminowe wynosiły 3.939.903,80 zł.

¹² W pozycji tej wykazano 6.295.829,20 zł podczas gdy przesłane przez ŚTBS do Pionu Skarbu Gminy dane o wybranych pozycjach ze sprawozdania finansowego zawierały wartość 6.358.987,63 zł.

¹³ Uchwała nr 41/XLV/93 Rady z dnia 3 sierpnia 1993 r. w sprawie programu budownictwa komunalnego w Śremie zmieniona uchwałą nr 15/III/94 Rady z dnia 8 lipca 1994 r.

Spółkę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności zarządzania nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 244-245, 656-682, 745, 822)

2.2 W ramach realizacji umowy o zarządzanie nieruchomościami, ŚTBS przekazywało Gminie informacje o niewykorzystanych komunalnych zasobach użytkowych (4 informacje przekazane w latach 2009-2012), prowadziło własną ewidencję najemców, a także przekazywało Gminie sprawozdania z przypisanych i zrealizowanych dochodów (z tyt. czynszów).

(dowód: akta kontroli str. 244-249, 271-275, 630-637, 836-838)

2.3. W latach 2009-2012, przedstawiciele Gminy przeprowadzili łącznie 10 kontroli w ŚTBS¹⁴ w zakresie wydatków poniesionych przez ŚTBS, otrzymanych w ramach umowy o zarządzanie zasobem nieruchomości gminnych. W wyniku tych kontroli stwierdzono m. in. brak jednoznacznie określonych zasad dokonania zamówienia na prace remontowo-naprawcze, a także uchybienia przy zleceniu wykonania prac i sporządzaniu protokołów odbioru robót oraz faktur. Urząd został poinformowany o sposobie realizacji uwag i wniosków przez ŚTBS.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 277-298)

2.4. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące sprawowania zarządu nad komunalnym zasobem użytkowym.

(dowód: akta kontroli str. 313)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz udzielił Prezesowi Zarządu ŚTBS pełnomocnictw¹⁵ do zawierania umów najmu i dzierżawy oraz do reprezentowania Gminy przed sądami, organami administracyjnymi, organami egzekucyjnymi we wszystkich postępowaniach sądowych, administracyjnych i egzekucyjnych związanych z działalnością w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W ocenie NIK, udzielenie tych pełnomocnictw stanowiło naruszenie art. 25 ust. 3 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7a i 8 ustawy gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którymi zarządcą nieruchomości nie można powierzyć wykonywania czynności dotyczących zbywania, nabywania, wydzierżawiania, wynajmowania i użyczenia nieruchomości wchodzących w skład komunalnego zasobu nieruchomości, a także podejmowania czynności w postępowaniu sądowym (w tym o zapłatę należności ze stosunku najmu lub dzierżawy).

Z ustaleń kontroli wynika, że czynności oddawania nieruchomości komunalnych w najem, jak również czynności sądowe były realizowane m.in. przez Prezesa ŚTBS, który w latach 2009-2012 zawarł łącznie 9 umów najmu lokali użytkowych i złożył jeden pozew sądowy.

W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach Pan Burmistrz wskazał, że przepis art. 25 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami ograniczający możliwość powierzenia zarządcy ważnej części zadań związanych z gospodarką nieruchomościami wpływa negatywnie na możliwości organizacyjne i efektywność działań Gminy. W ocenie Burmistrza, wadą tego uregulowania jest jego ogólnikowość, tj. brak wskazania konkretnych czynności jakich zarządca wykonywać nie może np. organizacja i przeprowadzanie przetargów, powoływanie komisji przetargowych, sporządzanie umów i oświadczanie woli w imieniu gminy. W zakresie oświadczeń woli, zdaniem Burmistrza, wątpliwości i problemy rodzą się także na gruncie art. 46 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, w odniesieniu do

¹⁴ Stały nadzór nad działalnością Spółki sprawowała Rada Nadzorcza.

¹⁵ Pełnomocnictwa nr: 27/10, 88/10, 106/10, 129/10, 70/2011, 77/2011 i 66/2011.

którego orzecznictwo sądowe, komentarze oraz doświadczenia wielu gmin potwierdzają jego „niezyciowy charakter”¹⁶.

Według Pana Burmistrza, udzielone pełnomocnictwa nie są pełnomocnictwami udzielonymi zarządcy w ramach powierzenia zarządzania nieruchomościami lecz stanowią kodeksowe, imienne pełnomocnictwo dla konkretnych osób (Prezesa i Prokurenta Śremskiego TBS). Zdaniem NIK, stanowisko to uznać należy za nieprawidłowe, w świetle ograniczeń wynikających z art. 25 ust. 3 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7a i 8 ustawy gospodarcze nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 262-270, 721-722, 822)

2. Urząd nie zobowiązał ŚTBS do informowania organów Gminy o wysokości należnych odsetek z tytułu opóźnień we wpłatach czynszów, opłat eksploatacyjnych i kaucji związanych z wynajmem lokali użytkowych stanowiących zasób nieruchomości gminnych. Skutkiem tego, wbrew postanowieniom § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷, w księgach rachunkowych Urzędu oraz w kwartalnych sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych Gminy (RB-27S) nie ujmowano odsetek należnych na koniec poszczególnych kwartałów (ujmowano odsetki zapłacone w datach ich zapłaty).

Ze złożonych w toku kontroli wyjaśnień Burmistrza wynika, że niezobowiązanie ŚTBS do informowania Gminy o wysokości odsetek, to pośredni efekt nieuregulowanych umownych relacji pomiędzy ŚTBS, a Gminą. Według Burmistrza odsetki nie były wykazywane w sprawozdaniach RB-27S, ponieważ na podstawie otrzymywanych dokumentów z ŚTBS nie wynikało, jaka była zaległa kwota odsetek od niezapłaconych należności.

Burmistrz poinformował NIK, że działania zmierzające do uporządkowania tego obszaru zostaną podjęte w roku bieżącym poprzez ogłoszenie przetargu na licencjonowane zarządzanie gminnym zasobem nieruchomości (w nowej umowie precyzyjnie zostaną określone obowiązki zarządcy).

(dowód: akta kontroli str. 638-645, 737, 751-752)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w umowie z 21 grudnia 2006 r. o zarządzanie komunalnym zasobem użytkowym, nie zastrzeżono możliwości dochodzenia od zarządcy kar umownych za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. NIK dostrzega przy tym fakt, że w zakresie nieuregulowanym umową, miały zastosowanie przepisy ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁸, która stanowi m.in. o obowiązku naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania.

Burmistrz Śremskiego TBS poinformował NIK, że obowiązująca umowa o zarządzanie zasobem nieruchomości Gminy zawarta ze ŚTBS ma charakter przejściowy, a wiele jej elementów wymaga zmian, w tym m.in. w zakresie kar umownych. W ocenie Burmistrza, wpływ na uproszczony charakter umowy ma fakt, iż usługę zarządzania świadczy spółka gminna, co zapewniało realizację zadań w zgodzie z interesem Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 244-261, 736)

¹⁶ W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz podał ponadto, że zagadnieniem możliwości udzielenia przez burmistrza pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli w imieniu gminy, w zakresie zarządu jej mieniem zajmował się m.in. Sąd Najwyższy w sprawie, której rozstrzygnięcie zawarto w uchwale SN z 3 października 2003r./III CZP 63/03.

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. nr 128, poz. 861, ze zm.

¹⁸ Dz. U. nr 16, poz. 93, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości powierzanie przez Gminę zarządzania komunalnym zasobem użytkowym zarządcy nieruchomości i sprawowanie nadzoru nad procesem zarządzania.

3. Obrót składnikami zasobu nieruchomości użytkowych Gminy.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie, Gmina sprzedała 5 budynków o łącznej powierzchni 631,4 m², 22 lokale użytkowe o łącznej powierzchni 973,82 m². Z tytułu sprzedaży ww. nieruchomości, Gmina uzyskała dochód w wysokości 1.198,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 503)

3.2. Badanie procedur sprzedaży 4 budynków oraz 11 lokali użytkowych wykazało, że zgodne z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, sprzedaż wszystkich nieruchomości poprzedziło podanie do publicznej wiadomości prawidłowo sporządzonych wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Stosownie do art. 67 ust. 1 i art. 156 ust. 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ceny nieruchomości ustalono w oparciu o aktualne operaty szacunkowe, sporządzone przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych. Do organów Gminy nie wpłynęły skargi dotyczące przebiegu badanych przetargów.

(dowód: akta kontroli str. 504-505)

Sprzedaż jednego budynku oraz 11 lokali w trybie przetargu ustnego nieograniczonego (łącznie 3 przetargi) poprzedziło podanie do publicznej wiadomości ogłoszeń o przetargach w trybie i na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości¹⁹ (z wyjątkiem procedury sprzedaży budynku położonego przy ul. Sikorskiego w Śremie).

W ocenie NIK, sprzedaż tych nieruchomości przeprowadzona została zgodnie z procedurami określonymi w ww. rozporządzeniu z 2004 r. Do czynności związanych z przeprowadzeniem przetargów powołana została komisja przetargowa, a przewodniczący komisji przetargowych sporządzili protokoły z przeprowadzonych przetargów. Osoby biorące udział w przetargach wniosły wadium w terminie wyznaczonym w ogłoszeniach o przetargu. W każdym przypadku prawidłowo ustalono cenę nieruchomości i została ona zapłacona przed zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 504-505)

Sprzedaż trzech budynków w trybie bezprzetargowym (2 transakcje), dokonana została w trybie określonym w art. 37 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nabywcą nieruchomości została fundacja, która przeznaczyła te nieruchomości na prowadzenie hotelu socjalnego oraz schroniska dla kobiet z dziećmi. Rada Miejska udzieliła nabywcy 99% bonifikaty od ustalonej ceny obu nieruchomości, co było zgodne z art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Postanowienia umów sprzedaży były zgodne z ustaleniami zawartymi w protokołach rokowań.

(dowód: akta kontroli str. 506-549)

3.3. W okresie objętym kontrolą Burmistrz zawarł łącznie 14 umów najmu lokali użytkowych. W 13 przypadkach, podano do publicznej wiadomości prawidłowo sporządzone wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem.

¹⁹ Dz. U. z 2004 r. nr 207, poz. 2108, ze zm.

Spośród 12 umów najmu zawartych na czas nieoznaczony lub czas oznaczony powyżej 3 lat:

- w trybie bezprzetargowym, zgodnie z art. 37 ust. 4a ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawarto na czas nieokreślony z organizacjami pożytku publicznego dwie umowy najmu lokali użytkowych,
- zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, sześć umów zawarto na czas nieoznaczony po uzyskaniu uchwały Rady Miejskiej o odstąpieniu od przetargu, a w przypadku czterech umów, najemców wyłoniono w drodze przetargów nieograniczonych.

Z zachowaniem procedur określonych w uchwale Rady Miejskiej nr 361/XLI/09 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu, zawarto dwie umowy najmu na czas określony do lat trzech.

W ocenie NIK, zawarte umowy najmu, prawidłowo regulowały obowiązki stron umowy i zawierały postanowienia m.in. o: sposobie wykorzystania nieruchomości, sposobie i terminach ustalania i regulowania należności, możliwości zmian opłat z tytułu najmu (waloryzacji stawek czynszu), obowiązku utrzymania lokalu w należytym stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, zasad dokonywania remontów i modernizacji lokali i rozliczania kosztów tych prac, warunków i zasad zwrotu lokali po upływie okresu najmu, przypadków wcześniejszego rozwiązania umowy.

W każdym przypadku stawki czynszów waloryzowano w wysokościach zapisanych w umowach z najemcami.

(dowód: akta kontroli str. 550-590)

3.4. Dochody uzyskane przez Gminę z tytułu oddania w najem nieruchomości użytkowych wyniosły: 254 tys. zł w 2009 r. (0,28% dochodów Gminy), 258 tys. zł w 2010 r. (0,26%), 200 tys. zł w 2011 r. (0,18%) oraz 277 tys. zł w 2012 r.

Należności wymagalne Gminy z tytułu wynajmu lokali użytkowych gospodarowanych bezpośrednio przez Urząd, dotyczyły jednego najemcy i według stanu na koniec poszczególnych lat wyniosły: 0,8 tys. zł w 2009 r., 1,7 tys. zł w 2010 r., 1,9 tys. zł w 2011 r. i 2,1 tys. zł w 2012 r. W ocenie NIK, Urząd prawidłowo zrealizował czynności windykacyjne wobec ww. dłużnika uzyskując nakaz zapłaty i kierując wniosek do organu egzekucyjnego. Prawidłowo naliczono i przypisywano odsetki z tytułu nieterminowego regulowania należności Gminy.

Wobec najemców lokali zarządzanych przez ŚTBS, działania windykacyjne prowadziło ŚTBS, które przekazywało do Urzędu comiesięczne informacje o wysokości należności Gminy. Wymagalne należności Gminy z tytułu lokali oddanych w najem i zarządzanych przez ŚTBS wyniosły: 58,1 tys. zł na koniec 2009 r., 63,2 tys. zł w 2010 r., 45,2 tys. zł w 2011 r. oraz 55,4 tys. zł według stanu na listopad 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 615-637, 822)

3.5. Zgodne z zasadami określonymi przez Radę Miejską²⁰, w latach 2009-2012 Burmistrz umorzył jedną zaległość w wysokości 6,6 tys. zł z uwagi na bezskuteczność prowadzonej egzekucji komorniczej oraz nieustalenie miejsca pobytu dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 647-649, 688-691)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁰ Uchwała nr 372/LII/06 z 30 czerwca 2006 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu udzielania ulg w spłaceniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, przypadających gminie lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu do tego uprawnionego.

1. W ramach realizowanej procedury sprzedaży budynku położonego przy ul. Sikorskiego w Śremie, ogłoszenie o przetargu omyłkowo podano do publicznej wiadomości przed upływem 6 tygodni od dnia wywieszenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, co stanowiło naruszenie art. 38 ust. 2 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 504-505, 751)

2. W jednym wykazie nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem²¹, z powodu pomyłki, nie określono terminu regulowania czynszu najmu, co było niezgodne z art. 35 ust. 2 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W wykazach o nieruchomościach przeznaczonych do oddania w najem, wbrew przepisowi art. 35 ust. 2 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie zawarto postanowień dotyczących terminu zagospodarowania tych nieruchomości. Burmistrz wyjaśnił, że było to spowodowane brakiem oczekiwań ze strony Gminy w kwestii terminów zagospodarowania nieruchomości oddawanych w najem, jednakże analiza konkretnych przypadków wpłynęła na stwierdzenie o zasadności wprowadzenia do kolejnych wykazów terminów zagospodarowania nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 550-554, 731-740)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z art. 5 ust. 3 i 4 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²² w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 października 2009 r.²³, w przypadku umów, na podstawie których następuje przeniesienie własności lub powstanie stosunku najmu bądź będącej nieruchomością części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową²⁴, zbywca i wynajmujący przekazuje nabywcy i najemcy odpowiednie świadectwo charakterystyki energetycznej.

NIK, zwraca uwagę, że żadnemu nabywcy nieruchomości, spośród transakcji objętych badaniem, a także żadnemu z czterech najemców budynków i lokali użytkowych podlegających ocenie charakterystyki energetycznej²⁵, nie przekazano świadectw charakterystyki energetycznej.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina nie zleciła sporządzenia świadectw charakterystyki energetycznej dla nieruchomości stanowiących przedmiot kontroli ze względu na ogólnie zły stan techniczny budynków i lokali, a także w celu nieponoszenia kosztów za sporządzenie powyższych świadectw. W przypadku sprzedaży lokali i budynków nabywcy złożyli podczas czynności notarialnych oświadczenie o rezygnacji z żądania udostępnienia przez Gminę świadectwa charakterystyki energetycznej. Burmistrz wyjaśnił ponadto, że Gmina nie posiadała takich świadectw dla wynajmowanych lokali i budynków, a potencjalni najemcy będą w przyszłości informowani o braku świadectw.

(dowód: akta kontroli str. tabela, 504-505, 737, 550-554, 731-740)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie obrotu nieruchomościami użytkowymi Gminy.

²¹ Poprzedzającym zawarcie umowy najmu nr PSG.GN.7151.7.2012.

²² Dz. U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623, ze zm.

²³ 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 udostępniono świadectwo charakterystyki energetycznej budynku (lub lokalu w przypadku zbywania lokalu).

²⁴ 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.

²⁵ Z tego dwie umowy najmu zawarto przed 15 października 2009 r. (PSG.GN.72243-42/09 – samodzielny budynek, PSG.GN.72243-29/09-wyodrębniony lokal użytkowy), Dwie umowy zawarte w latach 2010-2012 (PSGGN.7151.2.2012 – samodzielny budynek, PSG.GN.72243-24/10 – wyodrębniony lokal użytkowy).

4. Realizacja wniosków pokontrolnych.

Opis stanu
faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Burmistrza w dniu 18 lipca 2008 r., po kontroli w zakresie gospodarowania lokalami użytkowymi w latach 2006-2008 (I kwartał), NIK sformułowała dziewięć wniosków pokontrolnych.

Urząd podjął działania w celu realizacji sześciu wniosków pokontrolnych dotyczących:

- prowadzenia prawidłowej ewidencji gminnego zasobu nieruchomości (wniosek nr 1),
- rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych w sposób dający realny obraz w zakresie stanu ilościowo-wartościowego środków trwałych będących własnością Gminy (wniosek nr 3),
- uregulowania zasad odpłatnego udostępniania przez gminne jednostki organizacyjne obiektów i lokali przekazanych im w trwały zarząd (wniosek nr 6),
- zawierania w umowach najmu nieruchomości postanowień zabezpieczających interesu Gminy (wniosek nr 7),
- wyegzekwowania zwrotu dwóch garaży od byłego najemcy oraz naliczenie i wyegzekwowanie od tego najemcy opłaty za bezumowne korzystanie z garaży (wniosek nr 8),
- wzmocnienia nadzoru nad przebiegiem prowadzonych postępowań windykacyjnych (wniosek nr 9).

(dowód: akta kontroli str. 616-619, 687-703, 704-726, 746-754)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wniosek dotyczący opracowania planu zagospodarowania gminnego zasobu nieruchomości (wniosek nr 1), nie został prawidłowo zrealizowany. W latach 2009-2012 Gmina nie posiadała planu wykorzystania nieruchomości gminnych. Stosowny plan opracowano w 2012 r. i obejmował on lata 2013-2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 178, 731-740)

2. Nie zrealizowano wniosku dotyczącego podjęcia działań zapewniających prawidłową organizację zarządzania mieniem komunalnym związanych z ustawowymi ograniczeniami dla zakazu wynajmowania i wydierżawiania mienia komunalnego oraz wykonywania czynności w postępowaniu sądowym przez zarządcę nieruchomości (wniosek nr 2).

Na mocy siedmiu pełnomocnictw²⁶ Burmistrz upoważnił Prezesa Zarządu ŚTBS do zawierania umów najmu i dzierżawy oraz do reprezentowania Gminy Śrem przed sądami, organami administracyjnymi, organami egzekucyjnymi we wszystkich postępowaniach sądowych, administracyjnych i egzekucyjnych związanych z działalnością w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 262-270, 721-722, 822)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Urząd podjął działania mające na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości gminnych (wniosek nr 3). NIK zwraca przy tym uwagę na długotrwałość realizacji tego procesu. Spośród trzech nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do zakończenia niniejszej kontroli uregulowany został stan prawny dotyczący jednej nieruchomości. Z powodu skomplikowanego stanu prawnego²⁷ oraz przeoczenia ze strony Urzędu²⁸, dopiero na 2013 r. zaplanowano uregulowanie stanu prawnego tych gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 262-270, 721-722, 822)

²⁶ Pełnomocnictwa nr 27/10, 88/10, 106/10, 129/10, 70/2011, 77/2011, 66/2011.

²⁷ Dot. nieruchomości zajmowanych przez Urząd i Straż Miejską.

²⁸ Dot. budynku zajmowanego przez Bibliotekę Publiczną w Śremie.

2. Zrealizowany został wniosek dotyczący sporządzania „Informacji o stanie mienia” na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych i informacji z gminnych jednostek administracyjnych (wniosek nr 4).

NIK zwraca przy tym uwagę, że Informacja o stanie mienia za 2011 r., w ocenie NIK, sporządzona została w sposób nierzetelny z uwagi na niezgodności opisane w punkcie pierwszym niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 393-502, 717-740)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej w 2008 r.

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 Kontroli²⁹, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

1. Doprowadzenie do zgodności sposobu sprawowania przez ŚTBS zarządu mieniem komunalnym z obowiązującymi przepisami, w szczególności w zakresie ustawowych ograniczeń dotyczących wynajmowania mienia w imieniu i na rzecz Gminy oraz wykonywania czynności w postępowaniu sądowym przez Prezesa Zarządu ŚTBS.
2. Sporządzanie rzetelnych Informacji o stanie mienia Gminy.
3. Realizację, wynikającego z ustawy Prawo budowlane, obowiązku przekazywania nabywcom i najemcom budynków lub ich części, świadectw charakterystyki energetycznej.
4. Prawidłowe sporządzanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem i terminowe publikowanie ogłoszeń o przetargach na sprzedaż nieruchomości gminnych.
5. Terminowe ewidencjonowanie odsetek od należności gminnych.

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.

²⁹ 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 14 marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Bartosz Tomczyk
starszy inspektor k. p.

z up. Krzysztof Matuszek
wicedyrektor