



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO- 4101-40-09/2012

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
Kontroler	Arkadiusz Kłonowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85216 z 14 stycznia 2013 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu („Urząd”), ul. Rynek 1, 62-200 Swarzędz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Tomicka, Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz („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 prowadzenie przez Urząd ewidencji gminnego zasobu nieruchomości użytkowych, stosowanie prawidłowych trybów oddawania w najem nieruchomości gminnych, podejmowanie skutecznych działań na rzecz zagospodarowania nieruchomości użytkowych, przeprowadzenie w wymaganym terminie inwentaryzacji nieruchomości, prawidłowe prowadzenie działań windykacyjnych wobec najemców budynków użytkowych, realizację pięciu z ośmiu wniosków pokontrolnych skierowanych do Burmistrz w 2008 r. po przeprowadzonej przez NIK kontroli gospodarowania lokalami użytkowymi.

Nieprawidłowości polegały na nieopracowaniu w wymaganym terminie planu wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych, powierzeniu zarządcy nieruchomości realizacji zadań zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy oraz nieprowadzeniu ksiąg obiektu budowlanego (zagadnienia objęte wnioskami pokontrolnymi w 2008 r.). Stwierdzono również przypadki ogłaszania nieprawidłowo sporządzonych wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem. Urząd nie przekazywał najemcom budynków i wyodrębnionych lokali użytkowych świadectw charakterystyki energetycznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Nieruchomości użytkowe Gminy Swarzędz („Gmina”), według stanu na koniec 2012 r., obejmowały łącznie 84 nieruchomości² o powierzchni użytkowej

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

² W latach 2009-2011 było to odpowiednio: 83 nieruchomości o powierzchni 63,1 tys. m² w 2009 r., 84 nieruchomości o powierzchni 64,1 tys. m² w 2010 r., 86 nieruchomości o powierzchni 64,3 tys. m² w 2011 r.

64,7 tys. m². Urząd zarządzał 26 budynkami o powierzchni użytkowej 21,7 tys. m² oraz trzema lokalami użytkowymi o powierzchni użytkowej 0,6 tys. m². Pozostałe nieruchomości stanowiące zasób użytkowy Gminy, pozostawały w zarządzie gminnych jednostek organizacyjnych, a także Swarzędzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. („Spółka”), która zarządzała 24 lokalami użytkowymi przeznaczonymi do oddania w najem. W latach 2009-2012 nastąpiło zmniejszenie liczby budynków bezpośrednio zarządzanych przez Urząd - z 44 do 26 - z uwagi na przekazywanie części zasobu w trwałe zarząd gminnym jednostkom organizacyjnym. Jednostki budżetowe Gminy wraz z Zakładem Gospodarki Komunalnej w Swarzędzu (samorządowy zakład budżetowy) na koniec 2012 r. zarządzały łącznie 31 budynkami, wobec 9 budynków zarządzanych w 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 106-110, 1099-1184)

1.2. Rada Miejska w Swarzędzu („Rada Miejska”) nie ustanowiła w latach 2009-2012 szczegółowych zasad nabywania, zbywania, obciążania, wydierżawiania oraz oddawania w najem budynków i lokali użytkowych, w trybie przewidzianym w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym („ustawa o samorządzie gminnym”)³. W stosunku do objętych badaniem czynności oddania w najem i dzierżawę nieruchomości komunalnych, na okres powyżej trzech lat, Rada Miejska każdorazowo podejmowała uchwałę w trybie przewidzianym w ww. ustawie.

(dowód: akta kontroli str. 147-148, 240-250, 255-256, 261-290, 1236)

1.3. W latach 2009-2012, Burmistrz nie ustalała szczegółowych zasad wynajmowania lokali użytkowych na okres do trzech lat oraz zasad ustalania stawek czynszu. Warunki umów najmu (dzierżawy), zawieranych w trybie przysługującym organowi wykonawczemu gminy, ustalane były indywidualnie przy uwzględnieniu przeznaczenia obiektu, jego stanu technicznego i lokalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 926-991, 1237, 1252)

1.4. W 2009 r., opracowano „Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy Swarzędz rok 2010” zawierający m.in. zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu (w tym odrębnie budynki i lokale użytkowe), prognozę dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz prognozę wpływów osiąganych z tytułu opłat za: użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, najem i dzierżawę gruntów, budynków i lokali stanowiących majątek Gminy. Poza ww. planem, Gmina nie posiadała odrębnej strategii (polityki) gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości użytkowych⁴.

(dowód: akta kontroli str. 6-105, 1230)

1.5. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami („ustawa o gospodarce nieruchomościami”)⁵ Burmistrz ewidencjonowała gminny zasób nieruchomości. W ramach tej ewidencji, Urząd prowadził m.in. rejestr budynków komunalnych pozwalający na wyodrębnienie budynków i lokali o przeznaczeniu użytkowym, umożliwiający przegląd informacji o budynkach według danych adresowych budynków, ich powierzchni i funkcji użytkowej. W rejestrze zamieszczono oznaczenie nieruchomości według katastru nieruchomości, a także wskazano użytkownika lub zarządcę nieruchomości. Z ustaleń kontroli wynika, że Urząd aktualizował dane zawarte w tej ewidencji,

³ Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm. Zasady te uchwalono wyłącznie wobec nieruchomości gruntowych - Uchwała nr XLV/343/2005 Rady Miejskiej z 2 września 2005 r. i nr XIII/68/2007 z 25 września 2007 r.

⁴ Strategie rozwoju społeczno-gospodarczego na lata 2001-2010 „Swarzędz 2010” oraz na lata 2011-2020 „Swarzędz 2020” nie zawierały zapisów dotyczących zasobu nieruchomości użytkowych. „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2012-2017” odnosił się wyłącznie do lokali mieszkalnych stanowiących własność lub współwłasność Gminy i tylko wobec nich przyjęto zasady ich zbywania.

⁵ Dz. U. z 2010 nr 102, poz. 651 ze zm.

w zakresie dotyczącym nabycia w latach 2009-2012 nieruchomości w drodze dwóch transakcji⁶.

(dowód: akta kontroli str. 111-161, 167-184, 548, 572, 1237)

Urząd dysponował dostępem do ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Poznańskiego. Porównanie danych dotyczących wybranej próby pięciu budynków ujętych w ewidencji gruntów i budynków wykazało, że gminna ewidencja budynków była zgodna z ewidencją prowadzoną przez Starostę Poznańskiego.

(dowód: akta kontroli str. 185-189)

1.6. Według stanu na koniec 2012 r., niewykorzystany zasób nieruchomości użytkowych Gminy stanowiły budynki po byłych ośrodkach zdrowia, w tym jeden przeznaczony na siedzibę świetlicy socjoterapeutycznej oraz drugi przeznaczony do przebudowy (w stanie technicznym uniemożliwiającym jego natychmiastowe zagospodarowanie). W latach 2009-2012, łącznie pięć lokali i cztery budynki użytkowe pozostawały niezagospodarowane przez okres, co najmniej dwóch miesięcy. Było to spowodowane, m.in. przystosowywaniem nowo zakupionych budynków do użytkowania i prowadzeniem w nich prac remontowych, przedterminowym rozwiązaniem umowy z najemcą oraz rezygnacją kontrahenta z planowanego zawarcia umowy najmu. Urząd podejmował działania na rzecz zagospodarowania posiadanych wolnych powierzchni użytkowych poprzez m.in. prowadzenie negocjacji z potencjalnymi najemcami, publikację ogłoszeń o wolnych lokalach, dokonywanie modyfikacji i podziału pomieszczeń oraz zmianę przeznaczenia obiektów, w tym na cele zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 190-239, 1247-1249, 1257-1261)

1.7. W Urzędzie przestrzegano, określonej w art. 26 ust 1 pkt 1 i 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷, częstotliwości i terminowości przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych (w tym budynków i lokali użytkowych). Inwentaryzacja została przeprowadzona na ostatni dzień roku 2009 zgodnie z wymogami określonymi w zarządzeniu Burmistrza w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych Urzędu⁸.

(dowód: akta kontroli str. 293- 315)

1.8. Burmistrz terminowo przedstawiła Radzie Miejskiej informacje o stanie mienia Gminy za lata 2009-2011. Informacje zawierały dane wymagane w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych („ustawa o finansach publicznych”)⁹. Dane o zmianach w stanie mienia, w zakresie dwóch transakcji nabycia budynków użytkowych w latach 2009 i 2010¹⁰, odpowiadały danym wynikającym z prowadzonych przez Urząd ksiąg rachunkowych i ewidencji nieruchomości gruntowych.

(dowód: akta kontroli str. 133-155, 168-173, 540-620, 1244-1245)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogom art. 23 ust 1 pkt 3 w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Burmistrz nie sporządziła planów wykorzystania zasobu nieruchomości komunalnych na lata 2009, 2011 oraz 2012. Opracowany plan wykorzystania zasobu na rok 2010 nie spełniał wymogów określonych w art. 23 ust. 1d pkt 2 lit a i b ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż nie zawierał prognozy dotyczącej nabywania nieruchomości do zasobu i prognozy poziomu

⁶ Transakcje te ujęto w księgach rachunkowych jednostki, rejestrze działek oraz informacjach o stanie mienia Gminy.

⁷ Dz. U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁸ Zarządzenie nr WSO – 0151/122/2009 z 16 listopada 2009 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątku w Urzędzie Miasta i Gminy Swarzędz.

⁹ Dz. U. nr 157 poz. 1240 ze zm.

¹⁰ Wartość obu transakcji to odpowiednio: 1.859.748,76 zł i 3.055.831,44 zł.

wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz ich nabywaniem.

(dowód: akta kontroli str. 89-105)

W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach, Kierownik Referatu Nadzoru Właścicielskiego i Kontroli oraz Pozyskiwania Funduszy Urzędu („Referat Nadzoru Właścicielskiego”) poinformował NIK, że trwają prace nad przygotowaniem planu zagospodarowania zasobu na lata 2013-2015 o treści odpowiadającej wymogom ustawy o gospodarce nieruchomościami (zgodnie z poleceniem Burmistrz, opracowanie planu zaplanowano do końca lutego 2013 r.). Nieopracowanie trzyletniego planu, według składającego wyjaśnienia, wynikało z wykonywania przez pracowników referatu innych zadań, istotnych z punktu widzenia realizacji zadań własnych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 1218, 1230-1231, 1236)

2. Prowadzony rejestr budynków komunalnych, według stanu na dzień 15 stycznia 2013 r., nie zawierał informacji o dziewięciu budynkach i pięciu lokalach użytkowych, a w odniesieniu do jednego budynku, zawierał błędne dane o jego powierzchni użytkowej. Ponadto, w rejestrze tym ujęto lokal, który od 1 stycznia 2012 r. nie znajdował się w zasobie nieruchomości użytkowych Gminy. W trakcie kontroli Urząd dokonał aktualizacji prowadzonego rejestru wprowadzając do niego prawidłowe dane (także w zakresie czterech innych zinwentaryzowanych budynków). Prowadzony rejestr, nie zawierał numerów porządkowych lokali użytkowych znajdujących się w poszczególnych budynkach co, zdaniem NIK, uniemożliwiało ich dokładną identyfikację.

(dowód: akta kontroli str. 106-110, 112-127)

Przyczyną ww. nieprawidłowości, według wyjaśnień Kierownika Referatu Nadzoru Właścicielskiego, było traktowanie niektórych terenów jako jednego obiektu bez wyszczególniania poszczególnych budynków, a także omyłki pisarskie i przeoczenie dokonanych zmian przeznaczenia lokali oraz brak informacji o niektórych lokalach w załącznikach i aneksach do umowy o zarząd zawartej ze Spółką 1 marca 1999 r.

(dowód: akta kontroli str. 1240-1251, 1261)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

Zarządzanie lokalami mieszkalnymi i użytkowymi będącymi własnością Gminy, niebędącymi w zarządzie jej jednostek organizacyjnych, powierzono Swarzędzkiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (spółce ze 100 % udziałem Gminy¹¹). Do zadań Spółki, stosownie do postanowień umowy o zarząd¹², należało m.in. administrowanie budynkami komunalnymi, a w szczególności: pobieranie opłat czynszowych, regulowanie zobowiązań finansowych za usługi związane z administracją budynków, egzekwowanie zaległości czynszowych, przeprowadzanie remontów bieżących i kapitałnych, prowadzenie sprawozdawczości finansowej oraz składanie sprawozdań

¹¹ Zgodnie z § 4 umowy Spółki, przedmiotem działania Spółki było prowadzenie działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej zmierzającej do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Gminy w drodze organizowania budowy, lub nabywania domów mieszkalnych ich eksploatacji na zasadach najmu, w tym zarządzanie nieruchomościami.

¹² Zawartej 1 marca 1999 r., trzykrotnie aneksowanej: aneks nr 1/2002 (15 stycznia 2002 r.), aneks nr 2 2/2002 (14 lutego 2002 r.) i 3/2004 (6 lutego 2004 r.)

z działalności Spółki. Gmina zapewniła sobie prawo kontrolowania stanu mienia oraz sposobu wykonywania zarządu przez Spółkę. W umowie nie zamieszczono postanowień dotyczących kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie postanowień umowy.

(dowód: akta kontroli str. 376-392)

Nadzór właścicielski nad prawidłowością gospodarowania zasobem sprawował Referat Nadzoru Właścicielskiego¹³. Kierownik tego referatu był członkiem, a następnie przewodniczącym Rady Nadzorczej Spółki, wykonującej swe zadania w oparciu o przepisy ustawy z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁴. W 2011 r., na zlecenie Gminy podmiot zewnętrzny przeprowadził audyt Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 421-474)

Do organów Gminy w latach 2009-2012 nie wpływały skargi dotyczące sprawowania zarządu zasobem nieruchomości użytkowych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 477-503, 511, 520-538)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew postanowieniom art. 25 ust. 3 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7a i 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na mocy umowy o zarząd, Urząd powierzył Spółce wykonywanie czynności obejmujących m.in. występowanie do sądu o eksmisję oraz wydzierżawianie lokali użytkowych Gminy. Ponadto, wbrew art. 5 ust. 2 pkt 4a ustawy o finansach publicznych i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁵, zarządca uprawniony był do przeznaczania środków uzyskanych z czynszów do finansowania czynności zarządu mimo, że wpływy z mienia jednostek samorządu terytorialnego, stanowią źródła ich dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 376-380, 646-651)

Z ustaleń kontroli wynika, że pobrane przez Spółkę i nieprzekazane do Gminy dochody z tytułu oddanych w najem komunalnych lokali użytkowych wyniosły: 251.778,81 zł w 2009 r., 274.482,67 zł w 2010 r., 276.054,28 zł w 2011 r. i 219.075,78 zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 646-651, 705, 1247)

W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach, zarówno Burmistrz, Kierownik Referatu Nadzoru Właścicielskiego jak i Skarbnik Gminy, wskazali na wyjątkową złożoność ww. zagadnienia, w świetle uzyskanych przez Urząd opinii prawnych oraz przeprowadzonych analiz. W ocenie Urzędu, każdy z rozważanych wariantów zmiany lub rozwiązania umowy o zarząd przyniósłby negatywne skutki ekonomiczne dla Spółki, co mogłoby doprowadzić do wypowiedzenia przez bank umów kredytowych (w części zabezpieczonych – poręczonych przez Gminę) i skutkować koniecznością natychmiastowej spłaty kredytów, albo utratą lokali będących własnością Spółki. Najkorzystniejszym, według składających wyjaśnienia, jest stopniowe przekazywanie nieruchomości zarządzanych przez Spółkę do Zakładu Gospodarki Komunalnej i jednostek organizacyjnych Gminy - bez rozwiązywania obowiązującej umowy o zarząd.

(dowód: akta kontroli str. 787-825, 1221-1223, 1232-1239, 1255, 1263-1264)

NIK wskazuje przy tym, że wprowadzie Urząd podejmował działania mające na celu zmianę sposobu sprawowania zarządu nieruchomościami komunalnymi (m.in.

¹³ § 26 ust. 2 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu z 1 października 2008 i § 28 ust 2 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu z 4 czerwca 2012 r.

¹⁴ Dz. U. nr 94 poz. 1037 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2010 r. nr 80 poz. 526 ze zm.

uzyskał opinie prawne, przeprowadził kalkulacje skutków finansowych poszczególnych wariantów, doprowadził do przekazania miejskim jednostkom organizacyjnym części budynków zarządzanych przez Spółkę), to jednak do dnia zakończenia kontroli nie sporządzono harmonogramu planowanych czynności i nie określono daty końcowej przekazywania nieruchomości w zarząd Zakładowi Gospodarki Komunalnej. W ocenie NIK, wola uniknięcia ewentualnych, jednorazowych wydatków jakie miałyby wynikać ze zdarzenia przyszłego i niepewnego (wypowiedzenie umów kredytowych) nie może stanowić usprawiedliwienia dla wieloletniego niestosowania ograniczeń wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 713-786, 827-844)

2. W umowie o zarząd, nie wskazano osoby zarządcy nieruchomości odpowiedzialnego za jej wykonanie, numeru jego licencji zawodowej oraz oświadczenia o posiadanym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności zarządzania nieruchomościami, wymaganych na mocy art. 185 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 376-385)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wbrew obowiązкови określoneму w § 3 umowy o zarząd, Spółka nie przedstawiła sprawozdania z zarządzania zasobem komunalnym za 2009 r. (Urząd nie wzywał Spółki do jego przedłożenia). Sytuacja ta, według wyjaśnień Burmistrz, spowodowana była zmianami we władzach Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 376, 383, 403-405, 1233)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie powierzenia zarządzania komunalnym zasobem użytkowym zarządcy nieruchomości i sprawowanie nadzoru nad procesem zarządzania. Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła podejmowane przez Urząd działania w latach 2009-2012 na rzecz doprowadzenia do zgodności sprawowanego procesu zarządzania z obowiązującymi przepisami.

3. Obrót składnikami zasobu nieruchomości użytkowych Gminy.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2009-2012, Gmina nie dokonywała sprzedaży komunalnych obiektów i lokali o przeznaczeniu użytkowym.

(dowód: akta kontroli str. 149-161, 548-586, 611-612, 619, 1237)

3.2. Badanie procedur oddania w najem 20 wybranych budynków lub lokali użytkowych wykazało że:

- w Urzędzie sporządzano wykazy budynków i lokali użytkowych przeznaczonych do oddania w najem i dzierżawę,
- zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, pięć umów najmu zawarto na czas nieoznaczony (lub czas oznaczony dłuższy niż trzy lata) po uzyskaniu zgody Rady Miejskiej na odstąpienie od przetargu,
- w czterech przypadkach, Rada Miejska wyraziła zgodę na zawarcie kolejnej umowy, po umowie zawartej na okres do trzech lat, w trybie art. 18 ust 2 pkt 9a ustawy o samorządzie gminnym,
- 11 umów zostało zawarto w trybie bezprzetargowym, na czas określony do lat trzech.

(dowód: akta kontroli str. 249-262, 272-290, 922-1002)

W ocenie NIK, zawarte umowy najmu prawidłowo regulowały obowiązki stron i należycie zabezpieczały interes Gminy. Umowy zawierały postanowienia m.in. o: sposobie wykorzystania nieruchomości; sposobie i terminie ustalania oraz regulowania należności; warunkach i zasadach zwrotu lokalu po upływie okresu najmu, przypadkach wcześniejszego rozwiązania umowy, zasadach dokonywania remontów i modernizacji lokali oraz ich rozliczania. W 18 umowach zawarto zapisy o obowiązku utrzymywania lokalu w należytym stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym. W przypadku 14 umów przewidziano możliwości waloryzowania stawki i były one prawidłowo ustalane. W pięciu umowach zawartych z jednostkami gminnymi i organizacjami społecznymi¹⁶ nie zamieszczono postanowień dotyczących waloryzacji stawki czynszu.

(dowód: akta kontroli str. 918-997)

3.3. Dochody uzyskane z tytułu oddania w najem nieruchomości użytkowych zarządzanych bezpośrednio przez Urząd, wyniosły w latach 2009-2012 odpowiednio: 492,1 tys. zł, 716,9 tys. zł, 794,3 tys. zł oraz 919,9 tys. zł. Dochody uzyskane przez Gminę z tytułu oddania w najem nieruchomości użytkowych (łącznie z dochodami uzyskanymi przez jednostki organizacyjne Gminy) wyniosły 623,4 tys. zł w 2009 r. (co stanowiło 0,6% dochodów Gminy ogółem¹⁷), 866,9 tys. zł (0,7%) w 2010 r., 1.036,8 tys. zł (0,8%) w 2011 r. i 1.314,2 tys. zł (1,0%) w 2012 r. Dane wykazane w sprawozdaniach z wykonania budżetu Gminy, w części dotyczącej uzyskanych dochodów z najmu i dzierżawy nieruchomości gminnych, były zgodne z ewidencją księgową Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 556, 585, 618-705, 1251-1256)

3.4. Należności wymagalne Gminy z tytułu oddania w najem obiektów i lokali o przeznaczeniu użytkowym, według stanu na koniec poszczególnych lat wyniosły: 12,5 tys. zł w 2009 r., 50,9 tys. zł w 2010 r., 126,1 tys. zł w 2011 r. oraz 63,2 tys. zł na koniec 2012 r.¹⁸ W Urzędzie nie określono odrębnych uregulowań odnoszących się do zasad i trybu postępowania przy dochodzeniu należności z tytułu opłat za korzystanie z zasobu. Terminowość zapłaty należności kontrolowana była przez pracowników Urzędu prowadzących ewidencję dochodów za pomocą aplikacji komputerowej, umożliwiającej generowanie wykazów zaległości i wezwań do zapłaty, a także umożliwiającej automatycznie naliczanie i przypisywanie odsetek od zaległości wymagalnych. W ocenie NIK, wobec 20 objętych badaniem najemców komunalnych nieruchomości użytkowych, Urząd prawidłowo realizował działania windykacyjne. Do najemców terminowo wysyłano wezwania do zapłaty. W dwóch przypadkach skierowano pozwy sądowe¹⁹, a w jednym przypadku skierowano wniosek o wszczęcie egzekucji²⁰. Prawidłowo naliczono i przypisano odsetki z tytułu nieterminowego regulowania należności Gminy. Nie stwierdzono przypadku przedawnienia należności, a także nie wystąpiły należności nieściągalne.

(dowód: akta kontroli str. 1003-1065)

Zgodnie z zasadami określonymi przez Radę Miejską²¹, Burmistrz udzieliła, w latach 2009-2012, jednej ulgi w spłacie należności w postaci rozłożenia na raty czynszu za najem komunalnego lokalu użytkowego.

(dowód: akta kontroli str. 1066-1079)

¹⁶ Wobec: dwóch bibliotek, dwóch ochotniczych straży pożarnych oraz ośrodka kultury.

¹⁷ 108.549,1 tys. zł w 2009 r., 117.677,2 tys. zł w 2010 r., 133.533,1 tys. zł w 2011 r., 134.153,9 tys. zł w 2012 r.

¹⁸ Kwota odsetek wymagalnych wynosiła odpowiednio 0,1 tys. zł, 1,8 tys. zł, 10,5 tys. zł i 2,0 tys. zł.

¹⁹ 12 września 2011 r. i 24 stycznia 2013 r.

²⁰ 11 kwietnia 2012 r. (dotyczący pozwu z 12 września 2011 r.)

²¹ Uchwała Nr LII/312/2010 z 9 lutego 2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Swarzędz lub jej jednostką podległym oraz wskazania organu do tego uprawnionego.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Wbrew art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przed zawarciem 20 umów najmu, Urząd nie zamieścił w prasie lokalnej informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem, a w dwóch przypadkach stosownej informacji nie zamieszczono na stronie internetowej Urzędu. Z naruszeniem art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 12 wykazów nie zawierało oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej. Ponadto, dziewięć wykazów nie zawierało terminów wnoszenia opłat, a w sześciu brak było zasad aktualizacji opłat.

(dowód: akta kontroli str. 918-920, 1080-1085)

W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach, Kierownik Referatu Nadzoru Właścicielskiego podał, że niepublikowanie informacji w prasie lokalnej spowodowane było ograniczeniami wydatków. Braki wymaganych elementów w wykazach nieruchomości, według składającego wyjaśnienia, wynikały z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1259-1260)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W dwóch umowach nie zamieszczono postanowień o obowiązku utrzymywania przez najemcę lokalu w należytym stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, a w jednej umowie nie przewidziano waloryzacji stawek czynszu.

(dowód: akta kontroli str. 923-925)

2. Zgodnie z art. 5 ust. 3 i 4 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane („Prawo budowlane”)²², w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 października 2009 r.²³, w przypadku umów, na podstawie których następuje powstanie stosunku najmu budynku, bądź będącej nieruchomością części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową²⁴, wynajmujący udostępnia najemcy odpowiednie świadectwo charakterystyki energetycznej. NIK, zwraca uwagę, że w odniesieniu do ośmiu wyodrębnionych lokali użytkowych²⁵ oraz sześciu budynków²⁶, nie dokonano oceny charakterystyki energetycznej tych obiektów i nie udostępniono najemcom, świadectw charakterystyki energetycznej, co według wyjaśnień Kierownika Referatu Nadzoru Właścicielskiego spowodowane było ograniczeniami wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 918-925, 967-968, 982-984, 1259-1260)

Ocena częściowa

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

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 O powierzchni użytkowej od 33 m² do 250 m².

²⁶ O powierzchni użytkowej od 194 m² do 828 m².

4. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Opis stanu
faktycznego

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

(dowód: akta kontroli str. 1218)

Urząd zrealizował pięć wniosków pokontrolnych dotyczących:

1) Uporządkowania ewidencji mienia wchodzącego w skład użytkowego zasobu nieruchomości gminy oraz kompetencji komórek organizacyjnych Urzędu w zakresie nadzoru nad gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości (wniosek nr 2). W Urzędzie prowadzono rejestr budynków komunalnych pozwalający na wyodrębnienie budynków i lokali o przeznaczeniu użytkowym. Rejestr ten, na dzień 15 stycznia 2013 r. nie zawierał pełnej informacji o gminnych budynkach i lokalach użytkowych, jednak został w toku kontroli NIK zaktualizowany. Nadzór nad procesem gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości realizowany jest przez Referat Nadzoru Właścicielskiego, podlegający od czerwca 2012 r. bezpośrednio Burmistrzowi²⁷, a wcześniej Sekretarzowi Gminy²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 317, 321, 330, 340-349, 353)

2) Uregulowania zasad gospodarowania majątkiem Gminy przez gminne jednostki organizacyjne (wniosek nr 3). Według stanu na koniec 2012 r. zwiększyła się liczba budynków przekazanych w trwałą zarządkę gminnym jednostkom organizacyjnym, które zarządzały łącznie 31 budynkami, wobec 9 zarządzanych w 2009 r. W dwóch przypadkach proces przekazania nieruchomości opóźnia się z uwagi na nieuregulowany stan prawny gruntu oraz wzajemne roszczenia finansowe. Wobec Ośrodka Pomocy Społecznej w Swarzędzu („OPS”) stosowane są - poza jednym wyjątkiem - umowy użyczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1096-1199)

3) Uregulowania zasad korzystania z budynku użytkowego przez Wojewódzką Stację Pogotowia Ratunkowego (wniosek nr 6). Gmina zawarła 1 lipca 2008 r. umowę najmu regulującą m.in. kwestię zaległego czynszu.

(dowód: akta kontroli str. 1210-1212)

4) Doprowadzenia do rozliczenia zaległych należności Gminy od podmiotu działającego na podstawie ustawy 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych²⁹ (wniosek nr 7). W wyniku realizowanych działań pomiędzy Gminą, a ww. podmiotem prowadzono łącznie dziewięć postępowań przed sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi, m.in. o zniesienie współwłasności, o zapłatę (w tym z tytułu użytkowania wieczystego), a także o ustanowienie służebności.

(dowód: akta kontroli str. 1213-1216)

5) Zapewnienia rzetelnego prowadzenia rejestru skarg i wniosków (wniosek nr 8). Skargi i wnioski rejestrowano zgodnie z instrukcją kancelaryjną³⁰, a ich ilości pokrywały się z danymi ujętymi w systemie elektronicznym i informacją przekazywaną Wojewodzie Wielkopolskiemu³¹.

(dowód: akta kontroli str. 475-519)

²⁷ § 7 ust 2 pkt 13 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu z 4 czerwca 2012 r.

²⁸ § 7 ust. 5 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu z 1 października 2008

²⁹ Dz. U. z 2001 r. nr 4, poz. 27

³⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1999 r. Instrukcja kancelaryjna dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. nr 112 poz. 1319) oraz z 18 stycznia 2011 w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. nr 14, poz. 67).

³¹ Za wyjątkiem informacji za 2009 r. kiedy na skutek omyłki podaną nieprawidłową liczbę wniosków.

Burmistrz wyjaśniła, iż efektem wniosków pokontrolnych było uzyskanie informacji na temat zasobu oraz uporządkowanie zasad gospodarowania mieniem wewnątrz Urzędu. Ponadto, uzyskano szczegółowe informacje na temat skutków dostosowania sposobu sprawowania zarządu zasobem do stanu zgodnego z prawem. Doprowadzone także do znaczącej restrukturyzacji Spółki, uzyskano dochody budżetowe w kwocie 1.269.022,41 zł (stanowiące uprzednio przychód Spółki) oraz 170.313,68 zł z tytułu trwałego zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 1217, 1226-1227, 1233)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wniosek pokontrolny dotyczący opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości nie został w pełni zrealizowany (wniosek nr 1). Urząd nie sporządził planów wykorzystania zasobu nieruchomości komunalnych na lata 2009, 2011 oraz 2012. Opracowany plan wykorzystania zasobu na rok 2010 nie zawierał prognozy dotyczącej nabywania nieruchomości oraz prognozy poziomu wydatków związanych z udostępnianiem i nabywaniem nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 89-105)

2. Wniosek pokontrolny dotyczący zorganizowania zarządzania gminnym zasobem użytkowym Gminy zgodnie z obowiązującymi przepisami - z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami - nie został zrealizowany (wniosek nr 4). Pomiędzy Gminą, a Spółką nadal obowiązuje, trzykrotnie aneksowana³², umowa o zarząd, której wady prawne NIK wskazywała w wystąpieniu pokontrolnym z 2008 r. Urząd podejmował działania mające na celu zmianę sposobu sprawowania zarządu nieruchomościami komunalnymi, jednak do dnia zakończenia kontroli, nie sporządzono harmonogramu stopniowego przekazywania nieruchomości w zarząd Zakładowi Gospodarki Komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 376-392)

3. Wniosek dotyczący założenia brakujących ksiąg obiektów budowlanych dla budynków użytkowych zarządzanych przez Urząd, nie został prawidłowo zrealizowany (wniosek nr 5). Z ustaleń kontroli wynika, że wbrew art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego w dziewięciu budynkach zarządzanych przez Urząd nadal brak było ksiąg obiektów budowlanych³³. Ponadto z naruszeniem art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, w siedmiu innych budynkach stanowiących własność Gminy³⁴, nie przeprowadzano corocznej kontroli stanu technicznego elementów budynku narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, a także znajdujących się w nich instalacji. Ponadto, w dwóch przypadkach³⁵, nie przeprowadzono kontroli okresowej, wykonywanej co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia, a także instalacji elektrycznej i piorunochronnej.

(dowód: akta kontroli str. 1200-1203)

Kierownik Referatu Nadzoru Właścicielskiego podał w wyjaśnieniu, że przyczyną braku ksiąg obiektu budowlanego budynków świetlic wiejskich były braki kadrowe, a odniesieniu do budynków bazy transportowej, brak informacji o ww. obiektach.

(dowód: akta kontroli str. 1259)

³² 1/2002 (15 stycznia 2002 r.), 2/2002 (14 lutego 2002 r.) i 3/2004 (6 lutego 2004 r.)

³³ Budynki hali warsztatowej, dyspozytorni, magazynu bazy transportowej, posadowione na działce nr 191/8, budynki świetlic wiejskich posadowione na działkach: 133/4, 17/2, 38/11/, 13/39, 220/14, budynek placówki przedszkolnej posadowiony na działce 242/1.

³⁴ Budynki użytkowe posadowione na działkach 9/59, 9/25, 1056, 97/23, 2164/33, 1106/2, 1134.

³⁵ Budynki użytkowe posadowione na działkach 1012 i 1106/2.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż co najmniej od grudnia 2011 r. – po uprzednim rozwiązaniu przez Gminę umowy z dotychczasowym najemcą – OPS korzysta z lokalu użytkowego przy ul. Poznańskiej 25 w Swarzędzu bez uregulowania tego stanu w sposób przewidziany art. 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pozostałe nieruchomości OPS zajmował na podstawie umów użyczenia.

(dowód: akta kontroli str. 201, 1258)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości 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 Kontroli³⁶, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

1. Doprowadzenie do zgodności sposobu sprawowania przez Spółkę zarządu mieniem komunalnym, z obowiązującymi przepisami, w szczególności w zakresie ustawowych ograniczeń dotyczących wynajmowania nieruchomości w imieniu i na rzecz Gminy, a także pobierania przez Spółkę dochodów należnych Gminie.
2. Założenie i prowadzenie brakujących ksiąg obiektów budowlanych oraz terminowe przeprowadzanie kontroli stanu technicznego budynków.
3. Sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o jakim mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami.
4. Rzetelne wywiązywanie się z obowiązku publikowania wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem.
5. Uregulowanie zasad korzystania przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Swarzędzu z lokalu komunalnego.
6. Realizację, wynikającego z ustawy Prawo budowlane, obowiązku udostępniania najemcom budynków lub ich części, świadectw 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.

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

Poznań, 20 marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Arkadiusz Kłonowski
starszy inspektor kontroli państwowej

Jan Kołtun