



Nr ewid. 158/2011/P/11/181/LZG

Informacja o wynikach kontroli

**ZARZĄDZANIE
KOMUNALNYM ZASOBEM MIESZKANIOWYM
PRZEZ SPÓŁKI PRAWA HANDLOWEGO
Z UDZIAŁEM GMIN**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Delegatury:
Włodzimierz Stobrawa

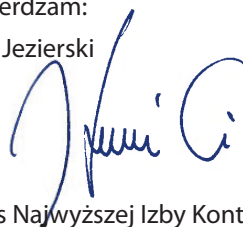


Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 12. 01. 2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	10
3.1. Przestrzeganie ustawowych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez spółki gminne.....	10
3.2. Przygotowanie spółek do zarządzania nieruchomościami.....	12
3.3. Powierzanie zadań w zakresie zarządzania zasobem.....	17
3.4. Realizacja zadań z zakresu zarządzania nieruchomościami.....	20
3.4.1. Zapewnienie należytego stanu technicznego zarządzanych nieruchomości.....	22
3.4.2. Realizacja obowiązków wynikających z prawa budowlanego.....	25
3.4.3. Realizacja obowiązków wobec nieruchomości wspólnot mieszkaniowych	27
3.4.4. Ustalanie i rozliczanie kosztów	27
3.4.5. Wynagrodzenie zarządzających	28
3.4.6. Windykacja należności.....	29
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	32
4.1. Przygotowanie kontroli	32
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	32
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	33
5. ZAŁĄCZNIKI.....	35

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć¹

Budynek	Obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach.
Komunalny (gminny) zasób mieszkaniowy	Ogół nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.
Książka obiektu budowlanego	Dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy w okresie użytkowania obiektu budowlanego.
Nieruchomość wspólna	Grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali.
Obiekt budowlany	Budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, obiekt małej architektury.
Remont	Wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.
Spółka komunalna (gminna)	Spółka prawa handlowego z udziałem samorządu gminnego, w tym również spółka prawa handlowego założona przez inną spółkę prawa handlowego z udziałem gminy (spółka córka).
Wspólnota mieszkaniowa	Ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości.
Zamówienia in-house	Zamówienia in-house oznaczają sytuacje ² , w których pod pewnymi warunkami zamawiający nie będzie zobowiązany do przestrzegania regulacji dotyczących zamówień publicznych, mimo że powierza wykonywanie pewnych usług odrębnemu od siebie, przynajmniej w sensie formalnym, podmiotowi.

¹ Wykaz stosowanych skrótów i pojęć opracowano w szczególności w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

² Zgodnie z orzecznictwem ETS (Wyrok ETS z 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal) w sytuacji, gdy mamy do czynienia z dwiema osobami prawnymi, powierzenie realizacji określonego świadczenia może być wyjątkowo uznane za transakcję wewnętrzną (in-house), a tym samym nie ma obowiązku stosowania zamówień publicznych. Muszą być przy tym jednak spełnione łącznie dwa warunki: (1) zamawiający musi sprawować nad osobą, której powierza świadczenie usług, kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad swoimi wydziałami/oddziałami oraz (2) osoba ta musi wykonywać większą część swojej działalności na rzecz zamawiającego lub zamawiających, którzy ją kontrolują.

Zarządzanie nieruchomościami

Podjęmowanie decyzji i dokonywanie czynności mających na celu w szczególności: zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej nieruchomości; zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości; zapewnienie właściwej gospodarki energetycznej w rozumieniu przepisów prawa energetycznego; bieżące administrowanie nieruchomością; utrzymanie nieruchomości w stanie niepogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem; uzasadnione inwestowanie w nieruchomość.

Zarządca nieruchomości

Osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową, uprawniającą do zarządzania nieruchomością.

Zarządzający

Podmiot prowadzący działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami.

Ustawa o samorządzie gminnym

ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

Ustawa o gospodarce komunalnej

ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej – Dz. U. z 2011 r. Nr 42, poz. 236.

Ustawa o dochodach j.s.t.

ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami

ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.

Ustawa o własności lokali

ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali – Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.

Ustawa – Prawo zamówień publicznych

ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Ustawa – Prawo budowlane

ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

Kodeks spółek handlowych

ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych – Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

Temat i numer kontroli

Kontrola zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin – Nr P11/181.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola podjęta z inicjatywy własnej NIK, w ramach priorytetowych kierunków kontroli na lata 2009–2011 *Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi – Zarządzanie i gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa, w tym przez agencje państwowe, a także majątkiem samorządowym i przedsiębiorstw państwowych*. Kwestie związane z wykonywaniem przez spółki z udziałem gmin zadań z zakresu zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym, wzbudzają szczególne zainteresowanie opinii publicznej. Znajduje to odzwierciedlenie m.in. w licznych doniesieniach prasowych oraz sygnałach od obywateli, w których wskazywano na występowanie licznych nieprawidłowości w tym obszarze.

Cele kontroli

Celem głównym kontroli było dokonanie oceny zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym przez spółki prawa handlowego z udziałem samorządu gminnego. Natomiast cele szczegółowe kontroli dotyczyły:

- oceny przestrzegania ustawowych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin w obszarze zarządzania nieruchomościami,
- oceny organizacyjno-ekonomicznego przygotowania spółki do wykonywania zadań w zakresie zarządzania zasobem mieszkaniowym,
- oceny realizacji obowiązków związanych z zarządzaniem zasobem mieszkaniowym w zakresie eksploatacji i utrzymania tego zasobu w należyтым stanie technicznym oraz legalności i gospodarności w wydatkowaniu środków na ten cel,

- oceny prawidłowości i rzetelności rozliczeń związanych z zarządzaniem i wykorzystaniem zasobu mieszkaniowego.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w II i III kwartale 2011 r. w 18 podmiotach zarządzających komunalnym zasobem mieszkaniowym³, działających w formie spółek prawa handlowego z udziałem samorządu gminnego⁴.

Podstawa prawna, kryteria kontroli

W spółkach z wyłącznym udziałem samorządu gminnego kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵ z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności⁶, natomiast w pozostałych spółkach - na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, pod względem legalności i gospodarności⁷.

Okres objęty kontrolą

W celu zapewnienia aktualności ustaleń kontrolą objęto lata 2009–2010. Badaniami objęto również zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2009 r., jeżeli miały one bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli. Stan realizacji wybranych do szczegółowych badań spraw był ustalany na dzień 31 marca 2011 r.

Uczestnicy kontroli

Jednostką koordynującą kontrolę była Delegatura NIK w Zielonej Górze. Ponadto w kontroli uczestniczyły Delegatury NIK w: Katowicach, Łodzi, Olsztynie oraz Poznaniu.

³ Kryteria doboru jednostek do kontroli wskazano w pkt. 4.1. informacji.

⁴ Dotyczy również spółek prawa handlowego założonych przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin (spółki córki).

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

⁶ Art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, w związku z art. 2a tej ustawy.

⁷ Art. 5 ust. 3 ustawy o NIK.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym przez skontrolowane spółki prawa handlowego z udziałem gmin. Ocena ta uzasadniona jest stwierdzeniem istotnych nieprawidłowości w procesie zarządzania nieruchomościami, których zakres i skala świadczą o nienależytym wypełnianiu obowiązków przez zarządy większości skontrolowanych spółek i zatrudnionych w nich licencjonowanych zarządców. Niezależnie od zaniedbań podmiotów zarządzających, jako niewystarczający należy ocenić poziom finansowania remontów i modernizacji obiektów budowlanych przez właściwe gminy, co ma negatywny wpływ na stan zarządzanego zasobu i bezpieczeństwo lokatorów.

Wszystkie skontrolowane spółki prowadziły działalność gospodarczą niezwiązaną z realizacją zadań publicznych gmin z naruszeniem ustawowych ograniczeń. Dotyczyło to komercyjnego zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych i wykonywania na ich rzecz odpłatnych usług. Podmioty te w znacznej mierze zdominowały rynek usług w zakresie zarządzania nieruchomościami. (str. 10-12)

Powierzanie spółkom zadań w zakresie zarządzania zasobem następowało zasadniczo w drodze umów o zarządzanie zawieranych z gminami (77,8%), przy czym znaczna część skontrolowanych umów nie odpowiadała wymogom ustawowym (78,6% umów). Skutkiem wadliwych postanowień umownych było w szczególności niedopuszczalne wykonywanie przez spółki czynności zastrzeżonych wyłącznie dla wójtów (burmistrzów, prezydentów) oraz nieodprowadzanie na rachunek gminy dochodów budżetowych. Stwierdzono również przypadki obchodzenia przepisów dotyczących zawierania umów

o zarządzanie, poprzez powierzenie spółkom zasobu w zarządzanie w drodze ustanowienia nieodpłatnego użytkownika lub umowy dzierżawy. (str. 17-20)

Większość spółek, zgodnie z ustawowymi wymogami, zatrudniła do wykonywania czynności w zakresie zarządzania licencjonowanych zarządców (88,9%) oraz posiadała obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej (72,2%). W strukturze organizacyjnej wyodrębniano stanowiska/komórki do realizacji zadań w tym zakresie oraz wykorzystywano narzędzia informatyczne wspomagające obsługę tych zadań. Nie stwierdzono również poważniejszych nieprawidłowości w zakresie spełniania wymogów formalnych przy powoływaniu kandydatów na członków zarządów i rad nadzorczych. (str. 12-17)

Pomimo odpowiedniego przygotowania spółek do zarządzania zasobem, wskutek nierzetelnego wykonywania przez zarządzających powierzonych im zadań, doszło do istotnych nieprawidłowości w tym obszarze. Nie w pełni wykonywano obowiązki określone ustawą – Prawo budowlane, w zakresie poddania obiektów kontrolom okresowym. W ośmiu spółkach (44,4%) kontrole roczne lub pięcioletnie nie były przeprowadzane w okresach wskazanych w ww. ustawie, bądź w wymaganym zakresie. Również w ośmiu spółkach stwierdzono przypadki prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych niezgodnie z przepisami prawa budowlanego. W dziesięciu skontrolowanych spółkach (55,5%) ujawniono nieprzestrzeganie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych lub regulacji wewnętrznych przy wyborze wykonawców na roboty, dostawy bądź usługi.

Spółki w ograniczonym zakresie zapewniały należyte utrzymanie stanu technicznego zarządzanych budynków, a zakres wykonywanych remontów, mając na uwadze wiek budynków (64% przedwojennych) oraz zaniedbania z lat poprzednich,

nie gwarantował utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym oraz bezpiecznego użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości. Wyniki oględzin zarządzanych budynków wykazały liczne i poważne uchybienia w tym obszarze, w tym zagrażające zdrowiu lub życiu lokatorów. Plany remontów obiektów budowlanych, zazwyczaj nie odzwierciedlały faktycznych potrzeb, a bezpośredni wpływ na ich niepełną realizację miał brak odpowiednich funduszy. Przyczyną tego było przeznaczanie w budżetach gmin ograniczonych środków finansowych na remonty i modernizacje obiektów budowlanych. (str. 20-27, 30-31)

Zarządzający na ogół prawidłowo i rzetelnie dokonywali rozliczeń związanych z zarządzaniem zasobem. Opłaty czynszowe i zaliczki na bieżące wydatki eksploatacyjne, fundusz remontowy i wynagrodzenie za zarządzanie naliczane były w wysokości zgodnej z obowiązującymi stawkami. Poziom zaległości czynszowych wzrastał, a prowadzone postępowania windykacyjne w tym zakresie, głównie wskutek braku majątku dłużników, były nieskuteczne. Wystąpiły również pojedyncze przypadki zaniechania windykacji bądź prowadzenia jej w sposób opieszwały. (str. 27-31)

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli uzasadniają konieczność podjęcia przez skontrolowane spółki oraz powierzające im te zadania gminy odpowiednich działań, w celu poprawy jakości i efektywności zarządzania nieruchomościami gminnymi. Niewystarczające środki finansowe oraz nierespektowanie przez zarządy spółek lub zarządców nieruchomości ustawowych obowiązków w zakresie zapewnienia należytego utrzymania stanu technicznego zasobu oraz racjonalnego i systematycznego inwestowania w zasób może przyczynić się do jego dalszego pogarszania oraz zagrażać życiu i zdrowiu jego użytkowników.

Należy również przestrzegać wymagań ustawowych przy powierzaniu spółkom zarządzania zasobem w drodze umów o zarządzanie oraz wyeliminować przypadki celowego obchodzenia obowiązujących przepisów, poprzez zastępowanie tych umów innymi formami przekazywania zarządu nad zasobem. Ze względu bowiem na szczególne wymagania wobec formy, treści i zakresu umowy o zarządzanie jest ona najlepszą i najpełniejszą formą zabezpieczenia interesu właściciela nieruchomości oraz prawidłowości realizacji zadań z zakresu zarządzania nieruchomościami.

Zasadne jest powszechniejsze wykorzystywanie przez gminy możliwości wyboru zarządzającego na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych, tj. wyboru najkorzystniejszej oferty w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji. Pozwoli to również na rozwój konkurencji w tych usługach, co w konsekwencji może podnieść efektywność zarządzania nieruchomościami i ograniczyć koszty z tym związane.

Istotne znaczenie ma również ograniczenie aktywności gmin i spółek komunalnych w podejmowaniu działalności gospodarczej dotyczącej zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych i wykonywaniu usług na ich rzecz. Naruszenie ustalonych ustawowo ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej wywołuje także skutek w postaci naruszenia zasad uczciwej konkurencji. **Wykorzystywanie przez gminy szczególnej pozycji, ze względu na jednoczesne posiadanie uprawnień władczych (imperium) i do działań niewładczych (dominium) może stworzyć skuteczne bariery dla ukształtowania się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji w tych usługach. Dodatkowo wykonywanie przez spółki komunalne równocześnie kilku niezależnych od siebie funkcji wobec zarządzanych nieruchomości wspólnot mieszkaniowych (zarządcy nieruchomości, przedstawiciela jednego ze współwła-**

ścicieli – gminy, dostawcy energii ciepłej, dostawcy wody i odbiorcy ścieków, odbiorcy odpadów komunalnych oraz wykonawcy usług remontowo-budowlanych) może wywoływać korupcyjny mechanizm konfliktu interesów, powodować niejasność przepływów finansowych oraz z uwagi na relacje własnościowe (spółka gminna), skutkować uprzywilejowaniem we wspólnotach jednego z właścicieli – gminy.

Mając jednak na uwadze powszechność praktyki zarządzania przez spółki komunalne nieruchomościami wspólnymi – na co niewątpliwym wpływ miała różna interpretacja stosownych przepisów prawa przez kontrolowane podmioty, ale również przez sądy powszechne i administracyjne – **należy uznać za konieczne rozważenie przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, podjęcie działań mających na celu doprecyzowanie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o gospodarce nieruchomościami lub ustawy o własności lokali w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnymi przez spółki z udziałem gminy.**

Niepokojącym zjawiskiem jest niski poziom nakładów na odtworzenie substancji mieszkaniowej. W 2010 r. wynosiły one zaledwie 0,675% wartości zasobu zarządzanego przez spółki. Oznacza to, że przy takim tempie remontów już tak zdekapitalizowanych budynków (w większości ponad 70 letnich) ich dalsze użytkowanie musiałoby wynosić kolejne 148 lat. Potrzeby remontowe i modernizacyjne gminnych zasobów mieszkaniowych przewyższają możliwości finansowe wielu gmin, a pobierane od najemców opłaty czynszowe nie zapewniają utrzymania zasobu na odpowiednim

poziomie. W związku ze zmianami w strukturze użytkowników zasobu – zamożniejsi lokatorzy wykupują lokale mieszkalne na własność a w zasobie pozostają lokatorzy o niższych dochodach, częstokroć zadłużeni – wpływy czynszowe w perspektywie najbliższych lat mogą jeszcze zmaleć. W konsekwencji może to doprowadzić do dalszej degradacji zasobu.

Istnieje również konieczność zwiększenia kontroli nad zarządcami w zakresie realizacji obowiązków nałożonych przepisami prawa i umowami o zarządzanie oraz wzmocnienia nadzoru właścicielskiego gmin nad spółkami. Pomimo zapewnienia w umowach o zarządzanie uprawnień do dokonywania kontroli sposobu zarządzania zasobem, gminy nie korzystały bądź sporadycznie korzystały z tej możliwości. W konsekwencji, poza informacjami przekazywanymi przez niektóre spółki w formie okresowych sprawozdań, gminy nie posiadały pełnej i rzetelnej wiedzy o wykonywaniu obowiązków w zakresie zarządzania. Istotną część nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK mogła i powinna być usunięta poprzez skuteczne działania kontrolne lub nadzorcze gmin. Brak, bądź niedostateczną skuteczność nadzoru lub kontroli nad wykonywaniem obowiązków z zakresu zarządzania nieruchomościami, należy również uznać za nieprawidłowości mające cechy mechanizmów korupcyjnych.

Ważnym elementem zapewnienia prawidłowego i efektywnego zarządzania zasobem będzie również wyeliminowanie stwierdzonych w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości, m.in. poprzez realizację 82 wniosków pokontrolnych przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek oraz wójtom (burmistrzom, prezydentom).

3.1 Przestrzeganie ustawowych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez spółki gminne

Uwarunkowania

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny, w tym gminny, wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych. W myśl art. 163 gmina wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Z kolei art. 166 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej stanowi, iż zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez gminę, jako zadania własne, a jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Podstawowym celem publicznym (wartością publiczną), do którego urzeczywistniania gminy są zobligowane poprzez realizację spoczywających na nich zadań publicznych jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Tak więc gminy mogą wykonywać tylko i wyłącznie zadania publiczne, nie zaś zadania o innym niż „publiczny” charakterze.

Kapitałowe uczestnictwo gminy w spółkach handlowych jest przejawem prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej, bowiem art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej w zakresie w jakim mówi o dopuszczalnych przypadkach uczestniczenia przez gminy w spółkach poza sferą użyteczności publicznej, jest normatywnym rozwinięciem art. 9 ustawy o samorządzie gminnym, mówiącego o tym, że odrębna ustawa (czyli właśnie ustawa o gk) ma określić dopuszczalne przypadki, w których gmina może poza sferą użyteczności publicznej prowadzić działalność gospodarczą. Ta odrębna ustawa dopuszcza działalność gospodarczą gmin poza sferą użyteczności publicznej

tylko i wyłącznie poprzez udział w spółkach handlowych.

Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych oraz wykonywanie na ich rzecz odpłatnych usług nie należy do zadań o charakterze użyteczności publicznej, gdyż nie jest zadaniem wymienionym w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ani też żadna inna ustawa nie wymienia zarządzania nieruchomościami wspólnymi jako zadania własnego gminy lub zadania innej niż gmina jednostki samorządu terytorialnego. Zarządzanie nieruchomościami wspólnymi nie jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej także z tego powodu, że nie można mu przypisać żadnej z cech, jakie zgodnie z definicjami zawartymi w ustawie o samorządzie gminnym i w ustawie o gospodarce komunalnej charakteryzują takie zadania. Działalność taka ma natomiast charakter bez wątpienia stricte komercyjny (usługa zarządzania nieruchomością wspólną jest prowadzona przez spółki za wynagrodzeniem ustalonym w drodze umowy cywilnoprawnej – umowy o zarządzanie nieruchomością wspólną zawieranej ze wspólnotą mieszkaniową).

Ustalenia

Każda z 18 skontrolowanych spółek prowadziła działalność gospodarczą w obszarze zarządzania nieruchomościami z naruszeniem ustawowych ograniczeń wynikających z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, w związku z art. 9 ust. 2 o samorządzie gminnym. Działalność ta polegała w szczególności na zarządzaniu nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, w tym również bez udziału gmin oraz wykonywaniu na ich rzecz odpłatnych usług, m.in. w zakresie wykonywania prac remontowych i utrzymania czystości. Wszystkie przypadki prowadzenia działalności gospodarczej z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów, zostały zidentyfikowane zarówno w oparciu o treść stosownych wpisów tych spółek w Kra-

jowym Rejestrze Sądowym, gdzie określono przedmiot ich działania w sposób wykraczający poza realizację zadań publicznych gmin, jak też w oparciu o ustalenia kontroli.

Liczba zarządzanych przez skontrolowane podmioty nieruchomości wspólnych na koniec 2010 r. wyniosła ogółem 2.640, w tym 284 bez udziału lokali gminnych. W porównaniu do stanu z końca 2008 r. odnotowano nieznaczny wzrost liczby zarządzanych nieruchomości wspólnot, tj. o 37 budynków (1,4%) i istotny wzrost zarządzanych nieruchomości wspólnot, bez udziału gminy, tj. o 54 budynki (23,5%). Najwięcej nieruchomości wspólnot przejęły w zarządzanie spółki z Nowej Soli – 504, Rudy Śląskiej – 272, Ełku – 209 oraz z Drezdenka – 201.

Udział nieruchomości wspólnot w ogóle zarządzanych nieruchomości przez skontrolowane spółki w poszczególnych latach objętych kontrolą był znaczący i wynosił odpowiednio: na koniec 2008 – 54,8%, 2009 – 56,1% oraz 2010 r. – 57,1%. Największy udział tych nieruchomości odnotowano w Drezdenku – 89,3%, Nowej Soli – 84,6%, Szprotawie – 82,9 oraz w Piszcu – 81,0%.

Szczegółowe informacje dotyczące liczby oraz udziału nieruchomości wspólnot mieszkaniowych w ogólnej liczbie zarządzanych nieruchomości przez poszczególne spółki przedstawiono w załączniku Nr 2.

Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych miało również bezpośrednie przełożenie na sytuację finansową spółek. W kontrolowanym okresie, z tytułu wykonywania tej działalności spółki osiągnęły bowiem przychody w łącznej kwocie 65.163 tys. zł, co stanowiło 14,6% przychodów ogółem. W przypadku niektórych spółek, zarządzanie nieruchomościami wspólnot stanowiło główne źródło przychodów, tj. Ełk – 73,0%, Bartoszyce – 60,6% oraz Nowa Sól – 56,2%.

Zaangażowanie w przedmiotową działalność, wynikało w szczególności z niejednoznaczności przepisów w tym zakresie, a nadto jak wynika z wyjaśnień kierowników podmiotów kontrolowanych, chęcią zwiększenia przychodów spółek, zapewnienia członkom wspólnot (w tym gminie) jak najlepszej jakości wykonywanych usług oraz niedostateczną liczbą zarządców mogących przejąć realizację tych zadań na lokalnym rynku.

Skutki i zagrożenia

O ile dopuszczalna jest działalność gmin ukierunkowana na potrzeby społeczne i użyteczność publiczną, o tyle czysta działalność komercyjna gmin może w konsekwencji doprowadzić do zmonopolizowania niektórych rodzajów działalności przez gminę i odwracać jej uwagę od rzeczywistych potrzeb społecznych.

Do najczęściej spotykanych antykonkurencyjnych praktyk dotyczących rynki lokalne, należy nadużywanie pozycji dominującej przez gminy i gminne spółki prawa handlowego organizujące lub świadczące usługi użyteczności publicznej, a stosowanie tych praktyk jest szczególnie niebezpieczne na rynkach zmonopolizowanych przez podmioty komunalne⁸. Zatem, niezależnie od bezprawności zarządzania przez spółki z udziałem gmin nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych oraz świadczeniu na ich rzecz odpłatnych usług, skutkiem takiej działalności może być stworzenie barier dla ukształtowania się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji i aktywności gospodarczej.

Przykładowo na terenie miasta Nowa Sól (ok. 40 tys. mieszkańców) działały faktycznie tylko trzy podmioty gospodarcze zarządzające nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych (w tym skontrolowana spółka gminna zarządzająca – 504 nieruchomościami wspól-

⁸ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta - Konkurencja na rynkach lokalnych 2009r.

not), w sytuacji, gdy z samego miasta Nowa Sól do Centralnego Rejestru Zarządców Nieruchomości wpisano 20 licencjonowanych zarządców nieruchomości, a w ewidencji działalności gospodarczej zarejestrowano 19 podmiotów (przedsiębiorców) posiadających w zakresie swojej działalności zarządzanie nieruchomościami.⁹

Zarządzanie przez spółki gminne nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gmin, skutkowało również uprzywilejowaniem gmin (właściciele spółek) w stosunku do innych członków wspólnoty. W trzech spółkach¹⁰ (16,6%) ujawniono przypadki odstępstwa od naliczania i pobierania od gminy należnych odsetek z tytułu zaległości, co oceniono negatywnie pod względem legalności i rzetelności¹¹.

- **Spółka SZN Chrobry w Szprotawie zaniechała, wbrew postanowieniom umów zawartych ze wspólnotami, obciążania gminy odsetkami za nieterminowe regulowanie zobowiązań¹². Według stanu na 31 grudnia 2010 r. gmina posiadała zobowiązania wymagalne w wysokości 144.117,84 zł, wobec których nie naliczono odsetek za zwłokę w kwocie 8.809,79 zł. W przypadku pozostałych dłużników – członków wspólnoty Spółka naliczała należne odsetki.**

Powyższą praktykę prezesi spółek tłumaczyli m.in. szczególną pozycją gminy jako właściciela spółki i głównego zlecającego zadań.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Do zarządów skontrolowanych spółek oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów) skierowano wnioski o podjęcie działań, mających na celu dostosowanie zakresu działalności gospodarczej prowadzonej przez gminy poprzez spółki handlowe, do ograniczeń wynikających

z ustawy o samorządzie gminnym i gospodarce komunalnej.

Do czasu sporządzenia niniejszej *Informacji* powyższy wniosek zrealizowano bądź - ze względu na długofalowy charakter jego realizacji - pozostawał w fazie realizacji w przypadku 13 spółek. W przypadku 3 spółek wniosku nie zrealizowano, a odmowę realizacji wniosku uzasadniono odmienną interpretacją obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Do NIK nie wpłynęły odpowiedzi o sposobie realizacji wniosku w 2 pozostałych spółkach.

3.2 Przygotowanie spółek do zarządzania nieruchomościami

Uwarunkowania

Zarządzanie nieruchomościami jest procesem złożonym m.in. z powodu niejednorodnej struktury własnościowej nieruchomości, mnogości podmiotów wykonujących podobne funkcje oraz podejmujących niezależne decyzje dotyczące nieruchomości (gmina, zarządca nieruchomości, wspólnota, mieszkańcy), skomplikowanych relacji pomiędzy tymi podmiotami, nieczytelnego przepływu środków finansowych oraz wielopłaszczyznowego konfliktu interesów w wyniku przemieszania funkcji i oczekiwań. Umiejętne i profesjonalne zarządzanie nieruchomością wpływa bezpośrednio na zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej budynków, a także na zagwarantowanie bezpieczeństwa jego użytkowania i właściwej eksploatacji. Dlatego od zarządzających nieruchomościami wymagana jest wysoce specjalistyczna, interdyscyplinarna wiedza z różnych częstokroć odległych od siebie dyscyplin. Wynika to w szczególności z wykonywania w ramach obowiązków zarządzającego zasadniczo następujących funkcji:

⁹ Stan na 31 grudnia 2010 r.

¹⁰ Szprotawa, Pyskowice, Poręba.

¹¹ W łącznej kwocie 12,0 tys. zł.

¹² Opcja naliczania odsetek od zobowiązań wymagalnych w wykorzystywanych przez Spółkę programach komputerowych została wyłączona wyłącznie w stosunku do jednego dłużnika – gminy.

Tabela nr 1
Funkcje zarządcy nieruchomości

Czynności administracyjne	Czynności techniczne	Obsługa księgowa	Obsługa prawna
<ul style="list-style-type: none"> • Prowadzenie ewidencji lokali, właścicieli lokali wraz z przypadającymi im udziałami w nieruchomości wspólnej oraz najemców w lokalach nie wyodrębnionych. • Zawieranie w imieniu wspólnoty umów dla nieruchomości z dostawcami energii elektrycznej, energii cieplnej, ciepłej i zimnej wody, gazu, odprowadzania ścieków i wywozu nieczystości. • Zawieranie umów dla nieruchomości wspólnej na usługi kominiarskie i inne usługi związane z prawidłowym funkcjonowaniem urządzeń technicznych w nieruchomości wspólnej (dźwig osobowy, domofon, antena zbiorcza). • Ubezpieczenie nieruchomości wspólnej. • Wyszukiwanie usługodawców, negocjowanie cen i warunków umów oraz ich zawieranie na usługi związane z zarządaniem nieruchomością wspólną, merytoryczną kontrolę faktur wystawianych przez usługodawców, kontrolę wykonania umów przez usługodawców oraz zmienianie i rozwiązywanie dotychczasowych umów w przypadkach gospodarczo uzasadnionych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dbanie z należytą starannością o stan nieruchomości, zgodnie z przepisami ustawy prawo budowlane. • Sporządzanie planów przeglądów wymaganych ustawą Prawo budowlane, wraz z propozycją preliminarza kosztów. • Zlecanie i kontrola bieżących napraw i konserwacji budynku. • Prowadzenie dokumentacji technicznej nieruchomości. • Przygotowywanie planów remontów. • Przedstawianie ofert w przedmiocie umów z dostawcami mediów, wykonawcami robót i usług. • Wyszukiwanie wykonawców robót budowlanych, organizowanie przetargów, negocjowanie cen i warunków umów, przedkładanie najkorzystniejszych ofert. • Nadzór nad pracą firm wykonujących remonty i modernizację oraz uczestnictwo w komisji przy odbiorze ilościowym i jakościowym wykonywanych robót i usług. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prowadzenie ksiąg rachunkowych w wersji elektronicznej. • Wykonywanie sprawozdania dla Głównego Urzędu Statystycznego. • Sporządzanie bilansu rocznego wraz z deklaracją dla Urzędu Skarbowego. • Przechowywanie dokumentacji statystycznej i księgowej. • Obsługa rachunku bankowego wspólnoty. • Prowadzenie sprawozdawczości wspólnoty dla urzędów zgodnie z obowiązującymi przepisami. • Prowadzenie indywidualnych rozliczeń zużycia mediów dla poszczególnych właścicieli. • Współpraca z bankiem – wysyłanie przelewów, odbiór wyciągów, wyłapywanie i korygowanie pomyłek bankowych. • Windykacja należności. • Sporządzanie rocznych planów gospodarczych i finansowych. • Sporządzanie sprawozdań z realizacji planów gospodarczych i finansowych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Obsługa windykacji należności, począwszy od zgromadzenia niezbędnych dokumentów potrzebnych do dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, przez przygotowanie pozwów sądowych, aż do skierowania prawomocnego tytułu wykonawczego do komornika (bez zastępstwa procesowego). • Konsultacje prawne przy sporządzaniu bardziej skomplikowanych uchwał, umów czy regulaminów wewnętrznych.

W związku ze szczególnym charakterem zadań związanych z zarządzaniem nieruchomościami, ustawodawca wprowadził szereg rygorystycznych wymagań w szczególności wobec zakresu i sposobu powierzenia zadań w tym zakresie oraz podmiotów wykonujących te czynności. W aktualnym stanie prawnym, istnieje bezwzględny obowiązek wykonywa-

nia czynności z zakresu zarządzania przez wyspecjalizowaną grupę zawodową – licencjonowanych zarządców nieruchomości, którzy z uwagi na ryzyka związane z wykonywaniem tej działalności, zobowiązani są do posiadania ubezpieczenia oc oraz stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych.

Warunki, które trzeba spełnić, aby stać się licencjonowanym zarządcą nieruchomości, określono w ustawie o gospodarce nieruchomościami:

- Pierwszym warunkiem jest zdobycie wyższego wykształcenia w zakresie gospodarki. Gdy kandydat na zarządcę posiada już dyplom z dziedziny innej niż gospodarka nieruchomościami, konieczne jest ukończenie studiów podyplomowych z zakresu zarządzania nieruchomościami.
- Zdobytą wiedzę kandydat poszerza o doświadczenie na co najmniej półrocznych praktykach zawodowych. Po ich ukończeniu kandydat na zarządcę zdaje egzamin przed Państwową Komisją Kwalifikacyjną.
- Pozytywna ocena na egzaminie skutkuje wpisaniem zarządcy do Centralnego Rejestru Zarządców prowadzonego przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Wpis ten oznacza otrzymanie licencji zarządcy nieruchomości. Jeśli zarządcą nieruchomości chce zostać obcokrajowiec, musi on dodatkowo wykazać się biegłą znajomością języka polskiego.

Według Centralnego Rejestru Zarządców Nieruchomości do dnia 30 września 2011 r. wydano ponad 21.700 licencji dla licencjonowanych zarządców nieruchomości.

Ustalenia

Kontrolowane spółki zostały utworzone w okresie od 1991 r. do 2007 r., w drodze przekształcenia dotychczasowych przedsiębiorstw komunalnych bądź zakładów budżetowych. Udział własnościowy gminy w 15 spośród 18 skontrolowanych spółek wynosił 100%. W pozostałych 3 spółkach współdziałowcami były osoby fizyczne – pracownicy albo byli pracownicy (Drezdenko, Siemianowice Śląskie) bądź osoba prawna - inna spółka prawa handlowego należąca w 100% do gminy (Ostrów Wlkp.). Wszystkie spółki posiadały umowy/akty założycielskie z aktualnym stanem kapitału zakładowego oraz przedmiotem działalności. Kapitał zakładowy w poszczególnych spółkach

wynosił od 82,5 tys. zł do 51.130,0 tys. zł i został prawidłowo wniesiony i opłacony. Wartość zarządzanego przez kontrolowane podmioty mienia wynosiła na 31 grudnia 2010 r. ponad 3,31 mld zł.

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości NIK pozytywnie oceniła przygotowanie organizacyjne i merytoryczne skontrolowanych spółek do zarządzania nieruchomościami. Podstawą dokonywania ustaleń w tym obszarze była analiza dokumentacji źródłowej w postaci statutu/umowy/aktu założycielskiego, regulaminu organizacyjnego spółki oraz innych regulacji wewnętrznych (zarządzeń, poleceń, pism okólnych), umów o zarządzanie nieruchomościami, licencji i instrukcji użytkowania progra-

mów komputerowych, polis ubezpieczeniowych, licencji zawodowej oraz wpisu do centralnego rejestru zarządców nieruchomości, rejestru skarg i wniosków oraz dokumentacji w zakresie ich załatwiania. Pozytywne oceny w tym zakresie wynikały w szczególności z następujących ustaleń kontrolnych:

Każda ze skontrolowanych spółek wykorzystywała do obsługi zadań związanych z zarządzaniem nieruchomościami specjalistyczne narzędzia informatyczne (programy), wyposażone w szereg funkcji ułatwiających sprawną i fachową realizację czynności w tym zakresie. Programy te posiadały m.in. moduły do ewidencjonowania zarządzanego zasobu, rejestrowania informacji o remontach i awariach, stanów finansowych poszczególnych budynków i lokali, rozliczeń czynszów, mediów i kosztów eksploatacyjno-remontowych. Nieprawidłowości nie stwierdzono również w zakresie aktualizacji i nabywania licencji na użytkowane programy. Stwierdzono pojedynczy przypadek wadliwego wykorzystywania możliwości posiadanego programu, co skutkowało nierzetelnym prowadzeniem rozliczeń:

- *Użytkowany przez **PGKiM Spółkę z o.o. w Dreźnie** program informatyczny „CZYNSZE” posiadał funkcje zapewniające obsługę zarządzania zasobami lokalowymi, jednak nie był on w pełni wykorzystywany, m.in. w celu wyodrębnienia ewidencji pozaksiegowej dla każdej wspólnoty z uwzględnieniem poszczególnych tytułów rozliczeń. Konsekwencją braku odrębnego rozliczania poszczególnych wspólnot było dopuszczenie do wzajemnego kredytowania się wspólnot mieszkaniowych i najemców lokali komunalnych.*

W strukturze organizacyjnej skontrolowanych podmiotów wyodrębniono stanowiska/komórki do realizacji zadań związanych z zarządzaniem nieruchomościami, z podziałem na zadania realizowane na rzecz zasobu gminnego oraz nieruchomości wspólnych. Również poszczególnym pracownikom zaangażowanym w proces zarządzania nieruchomościami, przypisywano konkretne obowiązki

z tym związane, zazwyczaj w formie indywidualnych zakresów czynności.

Pomimo braku ustawowego obowiązku¹³, skontrolowane spółki rzetelnie i prawidłowo rejestrowały i załatwiały wnioski i skargi na sposób zarządzania zasobem mieszkaniowym. Skargi i wnioski były rozpoznawane i załatwiane przez zarządy spółek bądź rady nadzorcze, a skarżący/wnioskujący otrzymywali stosowną odpowiedź w formie pisemnej. Tylko w jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie:

- ***W MPGM Spółka z o.o. w Rudzie Śląskiej** nierzetelnie prowadzono rejestr zgłoszeń spraw w zakresie bieżącej obsługi wnoszonych przez lokatorów, ponieważ wg stanu na 15 kwietnia 2011 r. znajdowały się w tym rejestrze sprawy z 2009 i 2010 r. posiadające status nowych zgłoszeń lub zgłoszeń zaakceptowanych lecz niezrealizowanych, pomimo że faktycznie zgłoszenia te zostały załatwione. W trakcie kontroli NIK podjęto czynności w celu skorygowania danych w systemie, zgodnie ze stanem faktycznym.*

W większości skontrolowanych spółek (89%), czynności z zakresu zarządzania nieruchomościami były wykonywane przez licencjonowanych zarządców nieruchomości. Liczba licencjonowanych zarządców nieruchomości wykonujących czynności w poszczególnych spółkach była zróżnicowana i wahała się w przedziale od jednego do sześciu. W dwóch spółkach, wbrew ustawowemu obowiązkowi, stwierdzono wykonywanie tych czynności przez osoby nieuprawnione, przy czym w jednym przypadku przez okres dwóch miesięcy. W jednej spółce stwierdzono łączenie funkcji prezesa zarządu i jedyne licencjonowanego zarządcy przez tę samą osobę, co skutkowało m.in. brakiem faktycznego nadzoru zarządu nad wykonywaniem powierzonych zarządcy obowiązków.

¹³ Do spółek prawa handlowego nie stosuje się przepisów działu VIII Skargi i wnioski ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

- W okresie objętym kontrolą, w **ZGK Spółka z o.o. w Skwierzynie** czynności w zakresie zarządzania gminnym zasobem nie były wykonywane przez zarządców nieruchomości posiadających licencję zawodową, tj. niezgodnie z wymogami art. 184 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przyczyną powyższego było odejście na emeryturę (w sierpniu 2008 r.) pracownika firmy posiadającego licencję zarządcy.
- W **MZBM Spółka z o.o. w Pyskowicach** w okresie od 1 grudnia 2010 r. do 31 stycznia 2011 r. czynności zarządzania nieruchomościami nie powierzono licencjonowanemu zarządcy, pomimo że osoba taka była zatrudniona w Spółce. Jak wyjaśniła Prezes Zarządu - wynikało to z niedopatrzenia.
- W **SZN Chrobry Spółka z o.o. w Szprotawie** czynności z zakresu zarządzania wykonywał tylko jeden licencjonowany zarządca i to w osobie Prezesa Spółki, co – biorąc pod uwagę duży zasób zarządzanych nieruchomości (217 budynków, 2.213 lokali), zakres obowiązków wynikających z wykonywania funkcji Prezesa Spółki oraz faktyczny brak nadzoru Zarządu Spółki nad wykonywaniem obowiązków licencjonowanego zarządcy wskutek łączenia tych funkcji przez tę samą osobę – nie pozwalało na pełną realizację przypisanych zarządcy obowiązków.

Nie zawsze w kontrolowanych podmiotach wypełniano obowiązki w zakresie posiadania obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności z zakresu zarządzania. Stwierdzono, że w 13 na 18 skontrolowanych spółek (72,2%) zrealizowano prawidłowo wymóg posiadania obowiązkowego ubezpieczenia, natomiast w pięciu spółkach¹⁴, wbrew ustawowemu obowiązkowi, licencjonowani zarządcy czasowo nie posiadali odrębnego od spółki ubezpieczenia. Niewątpliwym wpływem na ten stan rzeczy miała niedostateczna znajomość zmiany z dniem 10 kwietnia 2010 r.¹⁵ przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl której odrębnemu

ubezpieczeniu podlegają wykonujący w spółkach czynności z zakresu zarządzania licencjonowani zarządcy.

Stwierdzone zaniechania w zapewnieniu wykonywania czynności z zakresu zarządzania przez licencjonowanych zarządców oraz zawarcia obowiązkowego ubezpieczenia oceniono negatywnie z punktu widzenia legalności i rzetelności.

Poza nielicznymi wyjątkami w skontrolowanych podmiotach prawidłowo powoływano członków zarządów (w 17 na 18 spółek) oraz członków rad nadzorczych (w 16 na 18 spółek). Również dobór osób reprezentujących gminę w radach nadzorczych (w 17 na 18 spółek) dokonywany był spośród osób, które złożyły egzamin w trybie przewidzianym w przepisach o komercjalizacji i prywatyzacji bądź przysłużyło im zwolnienie z tego egzaminu. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w tym zakresie miały charakter stricte formalny i zazwyczaj wynikały z przeoczenia ustawowych terminów upływu kadencji (mandatów) członków organów spółek.

- W **PUZGM Spółka z o.o. w Nowym Tomysłu** brak było dokumentów potwierdzających podjęcie uchwały w sprawie wyboru zarządu Spółki lub poszczególnych jej członków na aktualną kadencję, co oznacza, że w świetle ww. postanowień aktu założycielskiego funkcjonowanie ww. osób, jako zarządu Spółki obarczone jest istotną wadą prawną (brak jest aktu powołania ich na nową kadencję).
- W **SZN Chrobry Spółka z o.o. w Szprotawie** w okresie od czerwca 2008 r. do maja 2010 r. jeden z członków Rady Nadzorczej uczestniczył w jej pracach bez formalnego powołania (uchwały Zgromadzenia Wspólników), co stanowiło naruszenie przepisu art. 215 § 1 Kodeksu spółek handlowych oraz postanowień aktu założycielskiego Spółki.
- W **PGKiM Spółka z o.o. w Dreźnie** od czerwca 2008 r. do czerwca 2009 r. członkowie Rady Nadzorczej uczestniczyli w jej pracach bez formalnego powołania (uchwały Zgromadzenia Wspólników)¹⁶, co

¹⁴ Ostrów Wlkp., Konin, Nowy Tomyśl, Bartoszyce, Poręba.

¹⁵ Zmiana dotyczyła brzmienia przepisu art. 186 ust 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wprowadzona w życie ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278).

¹⁶ Otrzymując z tego tytułu łączne wynagrodzenie w kwocie 32,6 tys. zł.

stanowiło naruszenie przepisu art. 215 § 1 Kodeksu spółek handlowych oraz postanowień umowy Spółki.

- W **ZGK Spółka z o.o. w Skwierzynie** w funkcjonującej do 15.06.2009 r. radzie nadzorczej 2 spośród 5 członków rady nie złożyło wymaganego egzaminu, o którym mowa w art. 10a ust. 4 ustawy o gospodarce komunalnej.

W badanym okresie prawie wszystkie spółki (17 na 18) odnotowały dodatni wynik finansowy (od 7,4 tys. zł do 740,4 tys. zł za 2009 r. oraz od 2,6 tys. zł do 477,4 tys. zł za 2010 r.), natomiast stratę odnotowano w Nowym Mieście Lubawskim (-179,0 tys. w roku 2009) oraz w Skierniewicach (-8,4 tys. zł w roku 2010). Zysk spółek ogółem wynoszący w roku 2009 kwotę 3.277,1 tys. zł zmniejszył się do 2.044,6 tys. zł (spadek o 37,6%), co biorąc pod uwagę osiągnięcie w tych latach przychodów ogółem na zbliżonym poziomie (222.712,8 tys. zł oraz 222.803,2 tys. zł), świadczy o spadku rentowności ich działania. Osiągnięty zysk był zazwyczaj przeznaczany na pokrycie strat z lat ubiegłych lub zwiększenie kapitału zakładowego. Nieprawidłowości w przeznaczeniu zysku ujawniono w jednej spółce (5,6%):

- W **PGKiM Spółka z o.o. w Dreźnie** wypłacono udziałowcom Spółki, z pominięciem głównego udziałowca – gminy, ogółem 83,4 tys. zł z zysku netto za lata 2008 – 2010, w formie tzw. „diety za udział w zgromadzeniu wspólników kwitującym rok obrotowy”. Wypłaty te nie stanowiły zwrotu kosztów, lecz miały na celu – jak wyjaśnił Prezes Spółki – zapewnienie drobnym udziałowcom (wyłącznie osobom fizycznym) „choćby drobnych profitów”. W ocenie NIK, przyznanie tym osobom dodatkowych korzyści naruszało zasadę równego traktowania wszystkich udziałowców i nie miało podstaw w postanowieniach umowy Spółki, co było niezgodne z przepisami art. 20 i art. 159 Kodeksu spółek handlowych.

Skutki i zagrożenia

Każdy przypadek nienależytego przygotowania organizacyjnego zarządzającego, zwłaszcza w zakresie powierzania wykonywania czynności z zakresu zarządzania osobom bez licencji zawodowej, może skutkować niewłaściwym zarządzaniem tymi nieruchomościami, a nawet spowodować zagrożenie

bezpieczeństwa życia lub zdrowia ludzi. Brak obowiązkowego ubezpieczenia oc zarządcy za szkody związane z wykonywaniem czynności z zakresu zarządzania ogranicza możliwość skutecznego zaspokojenia roszczeń podmiotów poszkodowanych.

Prowadzenie działalności z zakresu zarządzania bez licencji zawodowej, stanowi czyn karalny określony w art. 198 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powierzenie przez podmiot prowadzący działalność z zakresu zarządzania, wykonywanie tych czynności osobie nieposiadającej licencji, stanowi czyn karalny określony w art. 198 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Do zarządów skontrolowanych spółek skierowano ogółem 5 wniosków w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w tym obszarze, dotyczących m.in.

- formalno-prawnego uregulowania kwestii dotyczącej powołania zarządu Spółki,
- spowodowania zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej przez zatrudnionego w Spółce licencjonowanego zarządcę.

Do czasu sporządzenia niniejszej *Informacji* zrealizowano 4 wnioski, a w trakcie realizacji pozostawał 1 wniosek.

3.3 Powierzenie zadań w zakresie zarządzania zasobem

Uwarunkowania

Prawo przewiduje trzy formy sprawowania zarządu nad gminnym zasobem mieszkaniowym. Organ wykonawczy gminy może więc wybrać:

- bezpośrednio zarządzanie przez pracowników urzędu gminy, które w praktyce sprawdzało się do tej pory tylko w gminach niemających dużej liczby budynków mieszkalnych;

- tzw. system pośredni, w którym zarządzanie zasobem przekazuje się gminnym jednostkom organizacyjnym (np. samorządowym zakładom budżetowym);
- tzw. system zleceńowy, w którym gmina powierza zarządzanie profesjonalnemu zarządcy, którym jest podmiot prywatny, możliwe jest także przekazanie - na podstawie umowy - zarządu budynkami mieszkalnymi stanowiącymi własność gminy towarzystwu budownictwa społecznego.

W świetle art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości, obejmującym mieszkaniowy zasób gminy, gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Część jego kompetencji, ale obejmujących tylko zarząd nieruchomościami

gminnymi, na podstawie art. 23 ust. 1 powyższej ustawy, może być powierzonych na podstawie umowy zarządcy nieruchomości lub przedsiębiorcom zatrudniającym zarządców nieruchomości, przy czym wyłonienie zarządców lub przedsiębiorców powinno nastąpić na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. W przypadku zlecenia zadań gminy spółkom prawa handlowego z udziałem gmin w ramach tzw. zamówień *In-house* – wyjątkowo można odstąpić od stosowania przepisów ww. ustawy.

W przypadku zlecenia zadań w zakresie zarządzania nieruchomościami podmiotom zewnętrznym, obligatoryjne jest zawarcie umowy o zarządzanie nieruchomościami, której formę i zakres treściowy określają przepisy prawa.

Umowa o zarządzanie nieruchomościami

Umowa wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności. W umowie wskazuje się w szczególności:

- zarządcę nieruchomości odpowiedzialnego zawodowo za jej wykonanie,
- numer jego licencji zawodowej
- oświadczenie o posiadanym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności zarządzania nieruchomościami.

Umowa określa również zakres uprawnień i obowiązków zarządcy oraz sposób ustalenia lub wysokość wynagrodzenia za zarządzanie nieruchomością.

Ustalenia

Zdecydowanej większości skontrolowanych spółek (14 z 18), zadania z zakresu zarządzania zasobem zostały zlecone w drodze umów o zarządzanie zawieranych między gminą a spółką¹⁷. Pomimo funkcjonowania na lokalnych rynkach kontrolowanych gmin wielu podmiotów zarządzających nieruchomościami, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) ge-

neralnie nie wykorzystywali możliwości wyboru takiego podmiotu na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych, tj. wyboru najkorzystniejszej oferty w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji. Jedynie w trzech przypadkach¹⁸ (16,6%) podmiot zarządzający wyłoniono na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych. Pozostałe gminy zlecały te zadania w ramach zamówień *in-house*.

¹⁷ W Nowym Mieście Lubawskim umowa o zarządzanie obowiązywała do 31 marca 2010 r., a po tym okresie spółka zarządzała zasobem bez zawarcia formalnej umowy.

¹⁸ Siemianowice Śląskie, Bartoszyce, Pisz.

W czterech spółkach, ujawniono przypadki obchodzenia rygorów ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez przekazywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobem gminnym w drodze form prawnych innych niż obligatoryjna umowa o zarządzanie.

W Pyskowicach zadania w tym zakresie przekazano wyłącznie w formie zarządzeń Burmistrza.

W Rudzie Śląskiej i w Skierniewicach powierzono czynności związane z zarządzaniem nieruchomościami gminnymi w drodze ustanowienia na rzecz spółek ograniczonego prawa rzeczowego – nieodpłatnego użytkowania, natomiast w Bełchatowie w drodze umowy dzierżawy określając miesięczną stawkę czynszu na 0,01 zł. Przekazanie spółkom zasobu gminnego w drodze ww. form było działaniem nielegalnym oraz ograniczało gminę w zakresie realizacji jej zadań ustawowych (zgodnie z postanowieniami umów uprawnionymi do pobierania pożytków – czynszów były spółki). W art. 14 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadzono zamknięty katalog dopuszczalnych sposobów nieodpłatnego dysponowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego i w katalogu tym nie przewidziano możliwości nieodpłatnego obciążania nieruchomości gminnych na rzecz spółek prawa handlowego z udziałem gmin. W tej kwestii wypowiedział się jednoznacznie Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 października 2010 r. (Sygn. Akt III CZP 70/10):

Umowa o ustanowieniu użytkowania na nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego na rzecz samorządowej osoby prawnej stanowi – z powodu zawarcia jej z naruszeniem zakazu określonego w art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – czynność prawną sprzeczną z ustawą i zgodnie z art. 58 § 1 k.c. jest nieważna.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

Zasadnicza większość skontrolowanych umów (78,6%) nie spełniała ustawowych wymogów, m.in. w następującym zakresie:

- w umowach z siedmioma spółkami¹⁹ (50% umów) nie zawarto postanowień wymaganych art. 185 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących osoby zarządcy, numeru jego licencji zawodowej oraz oświadczenia o posiadaniu ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności zarządzania nieruchomościami,
- dziewięciu spółkom²⁰ (64,3%) powierzono wykonywanie czynności, zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji wójtów (burmistrzów, prezydentów) dotyczących m.in. rozkładania należności czynszowych na raty i przesuwania terminu ich płatności, zawierania umów najmu lokali mieszkalnych i użytkowych, dokonywania zamian oraz podejmowania czynności sądowych dotyczących zarządzanego zasobu (tj. wbrew art. 25 ust. 3 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7a i 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami),
- trzy spółki²¹ (21,4%), na mocy postanowień umownych, nie przekazywały gminie wpływów uzyskiwanych z czynszów najmu lokali komunalnych (wpływy stanowiły przychody spółki), chociaż przepisy art. 54 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach j.s.t., klasyfikowały je jako dochody gminy. Łączna kwota nieodprowadzonych na rachunek budżetów gmin wpływów czynszowych wyniosła 7.764,4 tys. zł,
- w przypadku jednej spółki²² (7,1%) nie określono w umowie o zarządzanie sposobu

¹⁹ Konin, Nowy Tomyśl, Poręba, Ostrów Wlkp., Skwierzyzna, Szprotawa, Nowa Sól.

²⁰ Pyskowice, Poręba, Bartoszyce, Nowy Tomyśl, Turek, Konin, Skwierzyzna, Szprotawa, Drezdenko.

²¹ Nowy Tomyśl, Skwierzyzna, Drezdenko.

²² Drezdenko.

ustalenia lub wysokości należnego zarządzającemu wynagrodzenia, co stanowiło naruszenie przepisu art. 185 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Powyższe działania bądź zaniechania należy ocenić negatywnie nie tylko z punktu widzenia rzetelności, ale również legalności.

Przyczyną wystąpienia tych nieprawidłowości był brak należytej dbałości zarządów spółek i wójtów (burmistrzów, prezydentów) o zapewnienie zgodności umów z ustawowymi wymogami.

Skutki i zagrożenia

Ograniczenia i rygory ustalone w stosunku do nieruchomości samorządowych, mają na celu zapewnienie właściwego gospodarowania mieniem publicznym. Zlecenie zarządzania zasobem w drodze prawidłowo sformułowanych i wykonywanych umów o zarządzanie, zapewnia przejrzystość relacji między właścicielem a zarządzającym oraz najpełniej zabezpiecza interes właściciela nieruchomości (gminy). Niskie zainteresowanie wyborem zarządzającego w drodze zamówień publicznych może świadczyć o chęci zapewnienia uprzywilejowanej pozycji spółek gminnych na lokalnym rynku oraz braku należytej dbałości o efektywność zarządzania nieruchomościami i ograniczenie kosztów z tym związanych.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Do zarządów skontrolowanych spółek oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów) skierowano ogółem 14 wniosków w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w tym obszarze, dotyczących m.in.

- *uregulowania w drodze pisemnych umów o zarządzanie, zakresu uprawnień i obowiązków spółek jako zarządcy nieruchomości oraz sposobu ustalenia lub wysokości należnego wynagrodzenia,*

- *dostosowania postanowień umowy o zarządzanie zasobem gminnym do wymogów ustawy o gospodarce nieruchomościami,*
- *respektowania ograniczeń w gospodarowaniu nieruchomościami gmin wynikającymi z art. 23 ust. 1 pkt 8, w zw. z art. 25 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami,*
- *podjęcia działań mających na celu zniesienia ograniczonego prawa rzeczowego - nieodpłatnego użytkowania ustalonego na rzecz spółki - w stosunku do nieruchomości będących własnością gminy.*²³

Do czasu sporządzenia niniejszej *Informacji* zrealizowano 6 wniosków. W trakcie realizacji – ze względu przede wszystkim na długofalowy charakter ich realizacji - pozostawało 6 wniosków. Do NIK nie wpłynęły odpowiedzi o sposobie realizacji 2 pozostałych wniosków.

3.4 Realizacja zadań z zakresu zarządzania nieruchomościami

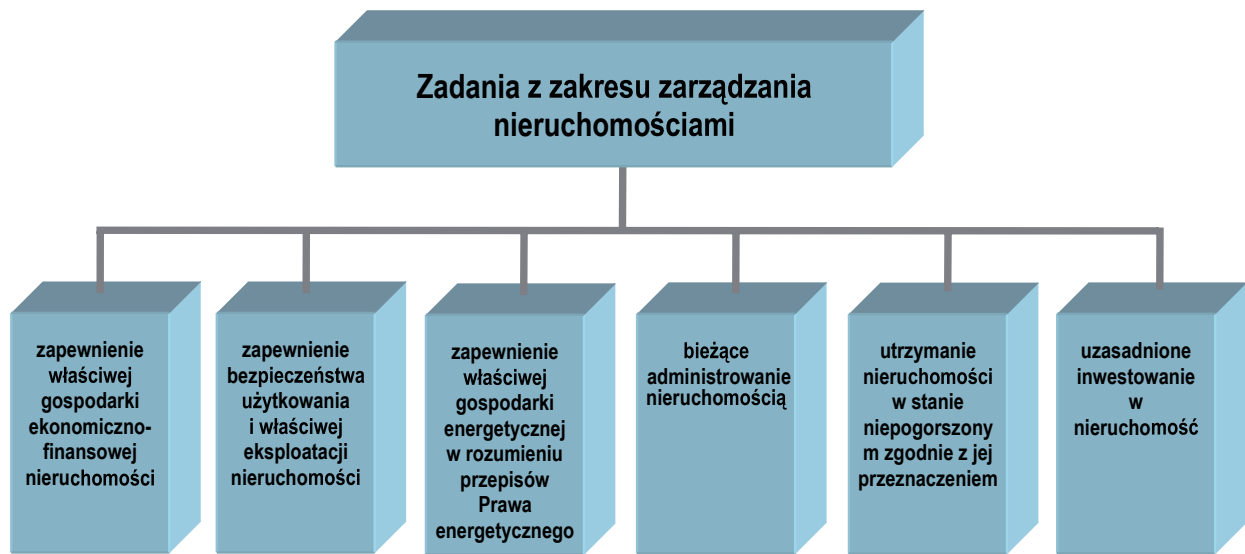
Uwarunkowania

Zakres zadań podmiotów zarządzających oraz zarządców nieruchomości wobec przekazanych w zarządzanie nieruchomości określony jest zasadniczo przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o własności lokali, a szczegółowy zakres uprawnień i obowiązków postanowieniami umów o zarządzanie nieruchomościami.

²³ W odpowiedzi na ten wniosek gminy poinformowały o podjęciu działań w celu dostosowania form zarządzania zasobem mieszkaniowym do obowiązującego stanu prawnego.

Schemat nr 1

Zadania z zakresu zarządzania nieruchomościami



Ww. zadania powinny być wykonywane zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz zasadami etyki zawodowej. Przy ich wykonywaniu należy kierować się zasadą ochrony interesu osób, na których rzecz wykonywane są te czynności.

Ustalenia

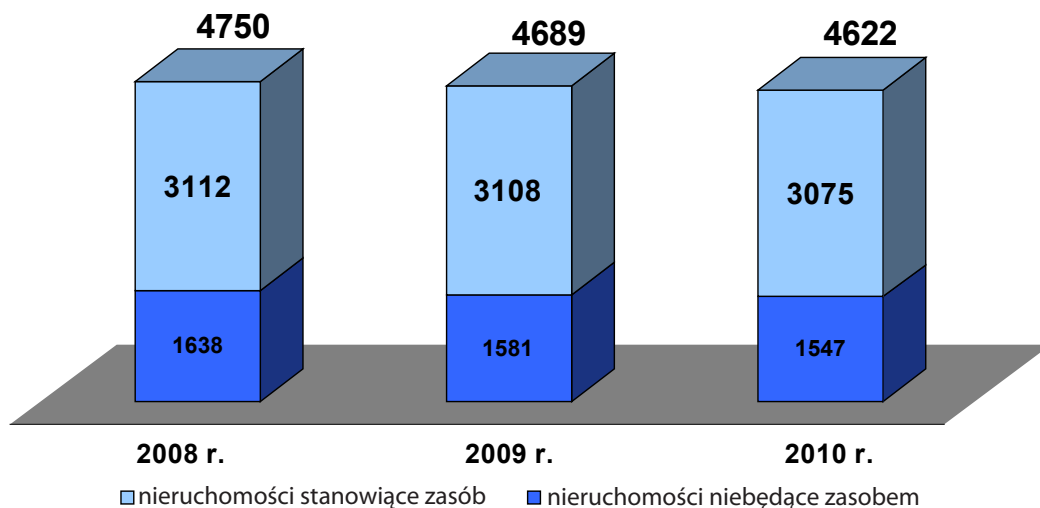
Według stanu na koniec 2010 r. w porównaniu do stanu z końca 2008 r., liczba zarządza-

nych nieruchomości ogółem zmniejszyła się o 2,7% a wchodzących w skład zasobu o 6,2% (głównie w wyniku sprzedaży nieruchomości gminnych).

Informację dotyczącą liczby zarządzanych nieruchomości budynkowych w poszczególnych latach objętych kontrolą przez skontrolowane podmioty przedstawiono na wykresie nr 1.

Wykres nr 1

Liczba zarządzanych nieruchomości w latach 2008-2010

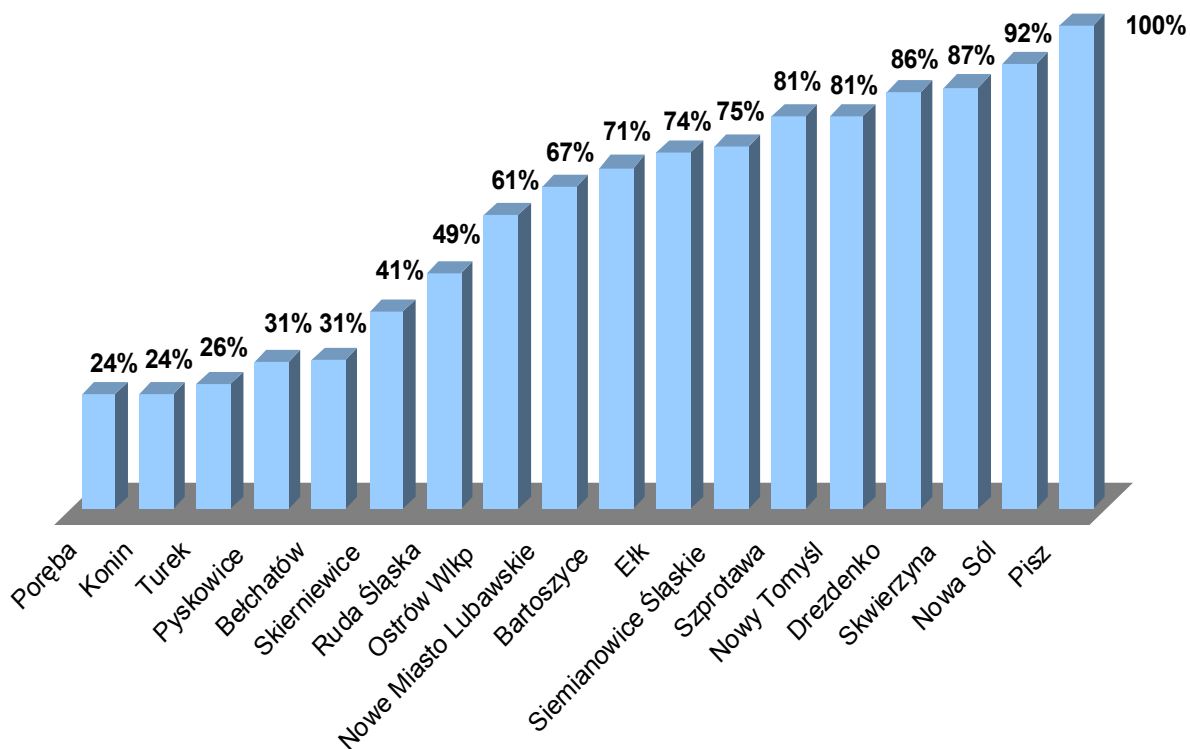


Przeważającą większość (64% ogółu) zarządzanych nieruchomości stanowiły budynki przedwojenne, a udział takich budynków w poszczególnych spółkach wahał się w przedziale od 24% do 100% ogółu zasobu, co miało nie-

wątpliwy wpływ na stan techniczny zarządzanych nieruchomości oraz zwiększone potrzeby remontowe. Udział przedwojennych budynków w zasobie zarządzanym przez skontrolowane spółki przedstawiono na wykresie nr 2.

Wykres nr 2

Udział przedwojennych budynków w zarządzanym zasobie nieruchomości gminnych



W umowach o zarządzanie powierzano zarządzającym zasadniczo pełny zakres zadań dotyczących zarządzania. Obejmowały one w szczególności prowadzenie ewidencji zasobów gminy przekazanych w zarząd wraz z wykonywaniem czynności finansowo – księgowych wobec zasobu, dokonywanie okresowych kontroli obiektów budowlanych, utrzymywanie zasobu w stanie niepogorszonym, planowanie, zlecenie i realizację remontów, naliczanie i pobieranie czynszów i innych opłat oraz dochodzenie i egzekwowanie od najemców należności czynszowych i za świadczenia dodatkowe. Ustalenie w zakresie realizacji poszczególnych zadań powierzonych zarządzającym przedstawiono poniżej:

3.4.1 Zapewnienie należytego stanu technicznego zarządzanych nieruchomości

Ze względu na stan techniczny budynków, ich wiek, ograniczone środki finansowe oraz nierzetelną realizację obowiązków wynikających z prawa budowlanego, zwłaszcza w zakresie przeglądów okresowych, zarządzający nie w pełni wypełniali obowiązki określone w art. 5 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane oraz w art. 185 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem oraz zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości.

Na poniższych zdjęciach przedstawiono przykłady niewłaściwego stanu techniczne-

go budynków będących w zasobie nieruchomości zarządzanych przez spółki:

Zdjęcie nr 1

Budynek zarządzany przez ZGK w Skwierzynie



Zdjęcie nr 2

Budynek zarządzany przez ZGK w Skwierzynie



Zdjęcie nr 3

Wejście do budynku zarządzanego przez ZUM w Nowej Soli



Zdjęcie nr 4

Budynek zarządzany przez SZN Chrobry w Szprotawie



Wyniki oględzin 107 budynków wykazały, że w przypadku 32 budynków (29,9% z objętych oględzinami) zarządzanych przez 11 spółek stwierdzono liczne i poważne wady w ich stanie technicznym, w skrajnych przypadkach zagrażających nawet życiu i zdrowiu użytkowników tych obiektów.

- **PGKiM Spółka z o.o. w Koninie** nie dysponowała dokumentami wykluczającymi ryzyko negatywnego wpływu na stan zdrowia lokatorów budynku mieszkalnego, przebiegających nad nim linii wysokiego napięcia. W ocenie NIK, uzyskanie przez Spółkę dokumentacji w przedmiotowym zakresie miałooby pozytywny wpływ na zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa użytkownika ww. budynku, zgodnie z art. 185 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stwierdzono również, spowodowaną brakiem środków finansowych, zwłokę w realizacji remontu dźwigu osobowego w budynku wielorodzinnym. Skutkiem niewykonania przez dzia-

łający na zlecenie Spółki podmiot zaleceń Urzędu Dozoru Technicznego (UDT) z 2010 r., było wydanie przez Prezesa UDT w czerwcu 2011 r. decyzji o natychmiastowym wstrzymaniu użytkowania tego urządzenia z uwagi na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego. W toku kontroli NIK, po zakończeniu prowadzonych prac remontowych i konserwacyjnych, UDT zezwolił na użytkowanie.



- w budynku zarządzanym przez **ZUM Spółka z o.o. w Nowej Soli** elementy konstrukcyjne dachu były nadpalone i spróchniałe, strop w każdej chwili groził zawalaniem, a płytki na schodach straciły przyczepność. O fakcie tym poinformowano Prezesa Spółki, a wobec uzasadnionego podejrzenia, że działania podjęte przez Prezesa były niewystarczające, powiadomiono właściwy organ - Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nowej Soli²⁴.



Negatywny wpływ na zapewnienie należytego stanu technicznego obiektów miał niedostateczny zakres wykonywanych zadań remontowych w stosunku do potrzeb. W skontrolowanych spółkach, z potrzeb oszacowanych w planach remontowych²⁵ na kwotę

93.744 tys. zł w roku 2009 oraz na kwotę 93.266 tys. zł w roku 2010, zrealizowano zadania remontowe odpowiednio za 25.694 tys. zł (27,4% planów) oraz 22.411 tys. zł (24,0% planów). Stopień realizacji planów remontowych w poszczególnych spółkach był zróżnicowany i wyniósł od 1,4% (Poręba) do 113,1% (Konin). Tylko dla trzech zasobów (16,6%) zarządzanych przez spółki w Ostrowie Wielkopolskim, Koninie i Skierniewicach plan finansowy został wykonany²⁶. Z ustaleń kontroli wynika, że poziom rzeczywistych potrzeb remontowych, w związku z ograniczonymi możliwościami finansowania, zazwyczaj nie był szacowany. Niedobór środków finansowych na konieczne remonty może więc znacznie przekraczać poziom niewykonanych planów. Pomimo ograniczonych środków finansowych w kontrolowanym okresie wykonano ogółem 2.731 zadań remontowych, z tego w 203 budynkach dokonano remontu kapitalnego.

Bezpośredni wpływ na niepełną realizację planów remontowych, miał niedostateczny poziom finansowania tych zadań przez właścicieli zasobu – gminy. Z kolei możliwości finansowe gmin, wynikały w znacznej mierze z wielkości przychodów uzyskiwanych z zarządzanego zasobu komunalnego z tytułu najmu. Z ustaleń kontroli wynika, że wpływy z czynszów zazwyczaj nie wystarczały na pokrycie kosztów bieżącego utrzymania budynków i wymaganych prac remontowych. Łącznie za lata 2009 - 2010 koszty utrzymania budynków przewyższały wpływy z czynszów w 11 gminach. Przykładowo w Szprotawie, Skierniewicach i Drezdenku koszty utrzymania budynków przewyższały przychody z tytułu ich najmu od 33,3% do 76,6%.

Wpływy czynszowe uzależnione były zasadniczo od wysokości stawek czynszu w poszczególnych gminach oraz poziomu zaległości w uiszczaniu przez najemców opłat za najem

²⁴ W wyniku powiadomienia NIK, PINB nałożył na spółkę obowiązek dostarczenia ekspertyzy budowlanej w celu wyjaśnienia wszystkich wątpliwości w zakresie stanu technicznego budynku. Z ekspertyzy budowlanej wynikało, że skutki uszkodzeń pożarowych dachu budynku powodują obniżenie nośności elementów konstrukcji dachu w granicach 25-30%, ale zmiana pokrycia dachu z dachówki na płyty typu onduline spowodowała taki stopień zmniejszenia obciążenia, że aktualna nośność konstrukcji jest wystarczająca.

²⁵ Plany remontowe sporządzono w 16 spółkach, w 2 spółkach (Bartoszyce, Nowe Miasto Lubawskie) plany remontowe sporządzano w gminach.

²⁶ Za wykonany uznano plan zrealizowany na poziomie od około 90% dla obu lat 2009 i 2010.

lokali. Na koniec 2010 r. łączne zadłużenie z powyższego tytułu wyniosło około 50 mln zł i stanowiło kwotę zbliżoną do łącznego poziomu niewykonanych planów remontów za 2010 r. Występowało znaczne zróżnicowanie obowiązujących stawek czynszu najmu mieszkań komunalnych, zarządzanych przez skontrolowane podmioty, wynoszące ponad 400% między najniższą a najwyższą (stawka bazowa od 1,57 zł²⁷ do 6,6 zł²⁸, stawka za lokale socjalne od 0,48 zł²⁹ do 2,03 zł³⁰ za 1 m²). Pomimo realnego wzrostu kosztów utrzymania mieszkań, stwierdzono również przypadki nie dokonywania od wielu lat zmian stawek czynszów. Ostatnia zmiana stawek czynszu w Nowym Mieście Lubawskim dokonana została w 2005 r., w Siemianowicach Śląskich - w 2004 r., a w Nowym Tomysłu - w 2001 r.

Pomimo braku dostatecznych środków na utrzymanie zasobu w należytym stanie technicznym stwierdzono również przypadki nierzetelnych działań spółek, w wyniku których doszło do jeszcze większego uszczuplenia tych środków:

- **MZGM Spółka z o.o. w Ostrowie Wlkp.** zarządziła bezumownie trzema budynkami osób prywatnych, z którymi nie ma możliwości nawiązania kontaktu, ponosząc z tego tytułu w latach 2009-2010 stratę w kwocie 46,6 tys. zł,
- Z powodu zaniedbań bądź nieskutecznych działań **ZUM Spółka z o.o. w Nowej Soli** w zakresie zagospodarowania wolnych lokali (pustostanów), nie uzyskano dochodów z najmu w łącznej kwocie 35,4 tys. zł,
- Pomimo ograniczonych środków przeznaczanych na remonty **MPGM Spółka z o.o. w Rudzie Śląskiej**³¹, udzielała pożyczek w łącznej kwocie 250 tys. zł innej spółce, w której posiadała udziały.

Kontrolowane podmioty zobowiązane na mocy art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień

publicznych do stosowania tej ustawy, udzieliły w badanym okresie zamówień publicznych na łączną kwotę 15.424,5 tys. zł. Badania kontrolne wykazały naruszenie wymagań ustawy Pzp lub regulacji wewnętrznych w dziesięciu spółkach³². Nieprawidłowości w stopniu mającym wpływ na wybór oferty - ujawniono w pięciu spółkach³³, a łączna wartość tych zamówień wyniosła 956,9 tys. zł (6,2% ogólnej kwoty zamówień). Nieprawidłowości te polegały w szczególności na: udzielaniu zamówień publicznych wykonawcy bez stosowania procedury przewidzianej w ustawie Pzp, udzieleniu zamówienia z wolnej ręki bez zaistnienia przesłanek uzasadniających zastosowanie tego trybu, niedopuszczalnej zmianie postanowień umownych w stosunku do treści oferty. Dodatkowo w dwóch spółkach³⁴ ujawniono nieprawidłowości polegające na zaniechaniu sporządzenia i przekazywania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach (art. 98 ustawy Pzp). Powodem niewywiązywania się z obowiązków nałożonych przepisami ustawy Pzp była przede wszystkim niedostateczna znajomość przepisów prawa.

3.4.2 Realizacja obowiązków wynikających z prawa budowlanego

Większość podmiotów (12 z 18) zarządzających zasobami mieszkaniowymi gmin nie wywiązywało się w pełni z obowiązków wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane w zakresie kontroli stanu technicznego budynków lub prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych. Konsekwencją powyższych zaniedbań był w szczególności brak rzetelnych informacji o stanie technicznym zarządzanych

²⁷ Nowe Miasto Lubawskie.

²⁸ Ruda Śląska.

²⁹ Nowy Tomysł.

³⁰ Ostrów Wlkp.

³¹ Potrzeby remontowe zaspokojono w 14% (4.575 tys. zł) w 2009 r. oraz w 6% (1.840 tys. zł) w 2010 r.

³² Konin, Ostrów Wlkp., Nowa Sól, Skwierzyna, Siemianowice Śląskie, Ruda Śląska, Pyskowice, Skierniewice, Elk, Pisz.

³³ Nowa Sól, Skwierzyna, Ruda Śląska, Pyskowice, Skierniewice.

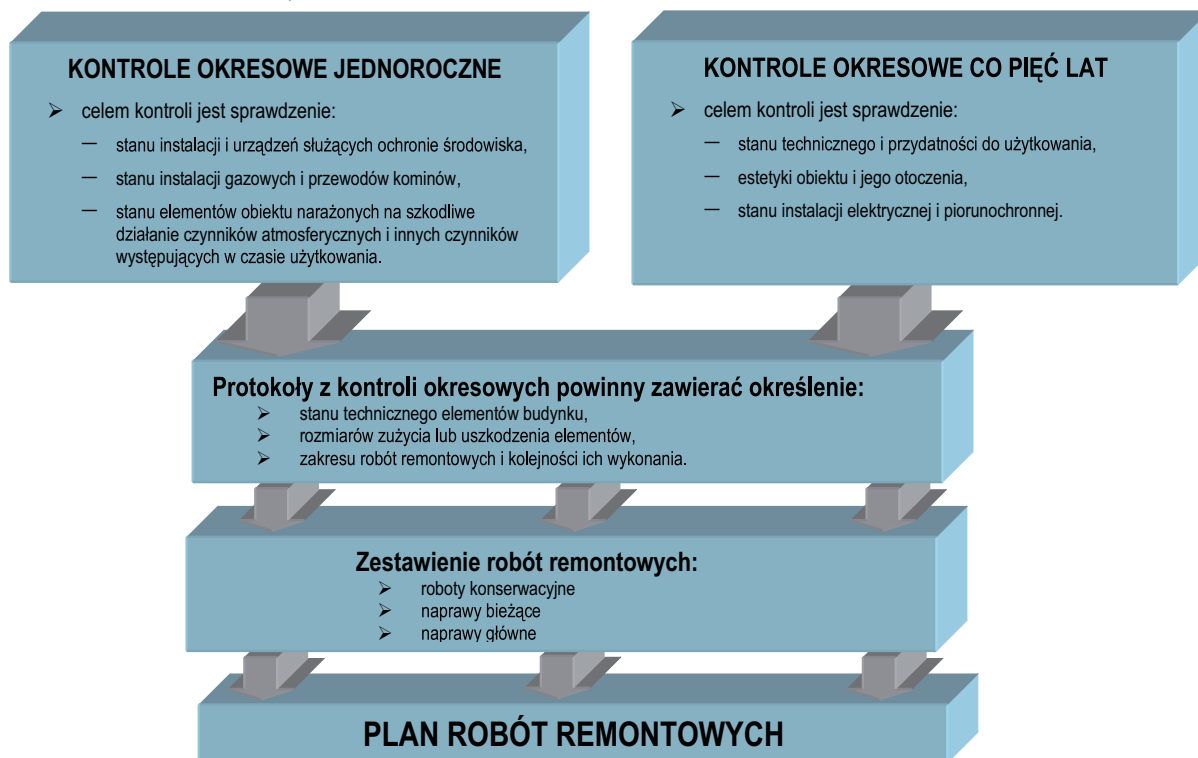
³⁴ Nowa Sól, Nowy Tomysł.

budynków, w tym o potrzebach remontowych, co mogło prowadzić do pogarszania się właściwości użytkowych i sprawności technicznej tych obiektów.

Analiza danych zawartych w protokołach z kontroli okresowych, poza dostarczeniem wiedzy o stanie technicznym obiektu, stanowi podstawę do opracowania zakresu niezbędnych robót.

Schemat nr 2

Znaczenie kontroli okresowych



Badania kontrolne wykazały, że w ośmiu spółkach³⁵ (44,4%) nie wykonywano terminowo kontroli okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych (co najmniej raz w roku oraz co najmniej raz na 5 lat), stosownie do wymogów określonych w art. 62 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. W ośmiu spółkach³⁶ (44,4%) stwierdzono również przypadki nieprzeprowadzenia bądź nierzetelnego prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego, a w dwóch spółkach³⁷

(11,1%) wykonywanie robót budowlanych bez wymaganego zgłoszenia.

- *Wbrew wymogom art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, w roku 2009 **ADMINISTRATOR Spółka z o.o. w Pizzu** nie przeprowadziła w żadnym z 10 objętych badaniem budynków, stanowiących własność gminy, rocznej kontroli okresowej sprawdzenia stanu technicznego elementów budynków, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, a także nie dokonała dla 8 budynków kontroli okresowej sprawdzenia stanu technicznego instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska.*
- *W **PUZGM Spółka z o.o. w Nowym Tomysłu** podstawowa dokumentacja dotycząca utrzymania i użytkowania budynków - jaką są książki obiektu budowlanego - prowadzona była nierzetelnie i niezgodnie z dys-*

³⁵ Siemianowice Śląskie, Pyskowice, Poręba, Nowy Tomyśl, Szprotawa, Skwierzyna, Drezdenko, Nowa Sól.

³⁶ Siemianowice Śląskie, Pyskowice, Nowy Tomyśl, Konin, Ostrów Wlkp., Skierniewice, Nowa Sól, Szprotawa.

³⁷ Skwierzyna, Szprotawa.

pozycjami rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego. Oględziny i analiza treści książek obiektów budowlanych, założonych dla budynków zarządzanych przez Spółkę, wykazały w szczególności (szczegółową analizą objęto 26 książek) brak 12 sztuk tych książek. W żadnej książce obiektu budowlanego nie zamieszczono informacji o dacie zakończenia budowy, dacie sporządzenia protokołu odbioru obiektu, czy dacie pozwolenia na użytkowanie.

Dodatkowo, w dwóch spółkach³⁸ (11,1%) ujawniono przypadki przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych lub dokonywania wpisów do książek obiektów budowlanych, przez osoby niespełniające wymogów określonych w art. 12 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane.

Nieprzestrzeganie obowiązków w zakresie kontroli stanu technicznego budynków i prowadzenia książek obiektów budowlanych, spowodowane było m.in. zaniedbaniami w organizacji wykonywania zadań służbowych przez pracowników podmiotów zarządzających, brakiem odpowiednio przygotowanych kadr oraz niewystarczającymi środkami na sfinansowanie kosztów tych przeglądów.

3.4.3 Realizacja obowiązków wobec nieruchomości wspólnot mieszkaniowych

Zarządzający prawidłowo wywiązywali się z obowiązków wobec nieruchomości wspólnot mieszkaniowych. Dla poszczególnych wspólnot zawierano wymagane umowy na dostawę energii, wody, odbiór ścieków i wywóz nieczystości. Wspólnoty posiadały wyodrębnione rachunki bankowe (za wyjątkiem Drezdenka i Skwierzyny³⁹), określono zasady ewidencji pozaksięgowej, a także zakładano spis właścicieli lokali i przypadających im udziałów w nieruchomości wspólnej. Zarządzający przedkładali właścicielom lokali sprawozdanie roczne ze

swojej działalności, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy o własności lokali. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w pięciu podmiotach (27,7%), przy czym miały one charakter jednostkowy i zasadniczo nie powodowały uszczerbku w zarządzanych nieruchomościach wspólnych bądź naruszenia ważnych interesów członków wspólnoty. Nieprawidłowości te dotyczyły w szczególności nieterminowego zwoływania zebrań wspólnoty oraz braku umów na odbiór śmieci lub dostawę mediów, a główną przyczyną tego stanu było nienależyte wykonywanie obowiązków przez zarządców.

Podmioty zarządzające zasobem nie podejmowały natomiast skutecznych działań w celu opracowania brakującej lub aktualizacji istniejącej dokumentacji technicznej zarządzanych budynków⁴⁰. Z ustaleń kontroli wynika, że główną przyczyną tego stanu był brak środków finansowych.

3.4.4 Ustalanie i rozliczanie kosztów

Poza pojedynczymi przypadkami, zarządzający prawidłowo ustalali i rozliczali koszty zarządu, czynsze od najemców, fundusz remontowy, uwzględniając m.in. proporcjonalne obciążenia wynikające z udziałów gminy we wspólnotach oraz aktualne dane o powierzchni lokali mieszkalnych, liczby osób w nich zamieszkałych, standardu mieszkań, tj. wyposażenia lokali w urządzenia sanitarne, instalacje gazowe, CO.

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech spółkach (16,6%), a dotyczyły one w szczególności:

- dokonywania rozliczeń zarządzanego zasobu w oparciu o nieaktualne dane o jego wielkości, co skutkowało błędami w łącznej

³⁸ Nowa Sól, Nowy Tomyśl.

³⁹ Przyczyną braku wyodrębnienia rachunków bankowych dla poszczególnych wspólnot było nienależyte wykonywanie obowiązków zarządcy.

⁴⁰ Poręba, Nowy Tomyśl, Turek, Ostrów Wlkp., Skwierzyna, Szprotawa, Nowa Sól.

kwocie 19,6 tys. zł. Powyższą nieprawidłowość ujawniono w dwóch spółkach⁴¹ (11,1%).

- nieterminowego odprowadzania na rachunek gminy należnych czynszów, przy czym gmina nie obciążyła spółki odsetkami z tytułu zwłoki w łącznej kwocie 103,8 tys. zł. Powyższą nieprawidłowość ujawniono w dwóch spółkach⁴² (11,1%).

W trzech spółkach⁴³ (16,6%) stwierdzono przypadki nieuzasadnionego preferowania gminy kosztem pozostałych właścicieli lokali, w postaci odstępowania od naliczania i pobierania od gminy należnych odsetek w łącznej kwocie 12,0 tys. zł, z tytułu zaległości na rzecz nieruchomości wspólnych bądź spółki. Powyższą praktykę prezesi spółek tłumaczyli m.in. szczególną pozycją gminy jako właściciela spółki i głównego zleceńodawcy zadań.

Ponadto w jednej spółce⁴⁴ stwierdzono bezprawne wykorzystywanie na bieżące płatności środków zgromadzonych na rachunku kaucji mieszkaniowych w łącznej kwocie 414,0 tys. zł. Prezes Spółki odpowiedzialny za dyspozycje tymi środkami wyjaśnił, że powyższe było spowodowane trudną sytuacją finansową Spółki.

Dodatkowo ujawniono nieprawidłowości w sprawozdawczości finansowej sporządzonej przez trzy spółki⁴⁵ (16,6%) na łączną kwotę 2.201,1 tys. zł, w związku z niewykazaniem w rocznym sprawozdaniu finansowym – bilansie kwot zobowiązań od podmiotów, o których mowa w art. 3 ust.1 pkt 43 ustawy o rachunkowości oraz błędnym wykazaniem wysokości odpisów i rezerw oraz należności przedawnionych. Przyczyną powyższych nieprawidłowości była w szczególności niedostateczna znajomość obowiązujących przepisów.

⁴¹ Poręba, Szprotawa.

⁴² Poręba, Turek.

⁴³ Szprotawa, Pyskowice, Poręba.

⁴⁴ Poręba.

⁴⁵ Skwierzyna, Szprotawa, Skierniewice.

3.4.5 Wynagrodzenie zarządzających

Umowy o zarządzanie zawierały postanowienia dotyczące wynagrodzenia zarządzającego, które ustalono w formie zryczałtowanej opłaty za m² zarządzanego zasobu bądź w jednym przypadku jako 3% poniesionych kosztów (Nowy Tomyśl). Wysokość stawki wynagrodzenia w przypadku poszczególnych spółek była bardzo zróżnicowana i wynosiła od 0,40 (Ostrów Wlkp.) do 2,16 (Pisz) zł za m². Tak istotna rozpiętość stawek (540% między najniższą a najwyższą), przy uwzględnieniu pozarynkowego mechanizmu ich ustalania – bez stosowania otwartych i konkurencyjnych trybów – zazwyczaj w drodze umowy między spółką a jej właścicielem, może świadczyć o odezwaniu stawek wynagrodzenia od faktycznych kosztów zarządzającego, a tym samym stanowić nieuzasadnione dofinansowanie spółek komunalnych (w przypadku stawek wyższych od rynkowych) bądź bezpodstawne preferowanie gminy kosztem spółek (w przypadku stawek niższych od rynkowych).

- *wynagrodzenie ZGK Spółki z o.o. w Skwierzynie za zarządzanie zasobem gminy było ok. dwukrotnie niższe od średnich stawek stosowanych przez innych zarządców działających w Skwierzynie, wynosiło 0,54 zł za 1m² powierzchni i nie było zmieniane od 2003 r.*

W większości przypadków spółki prawidłowo naliczały należne wynagrodzenie, w oparciu o aktualnie obowiązujące stawki i przy uwzględnieniu faktycznych wielkości zarządzanego zasobu. Nieprawidłowości w tym obszarze ujawniono w trzech spółkach (16,6%), i dotyczyły one w szczególności bezprawnego korzystania przez spółkę ze środków wspólnot mieszkaniowych (Poręba, Skwierzyna) oraz obciążania wspólnoty i gminy kosztami funkcjonowania spółki niezgodnie z postanowieniami umów o zarządzanie (Szprotawa). Przyczyną powstania tych nieprawidłowości była niedostateczna znajomość obowiązujących przepisów oraz niedochowanie należytej dbałości w terminowym i rzetelnym dokonywaniu rozliczeń.

- **MPGKiM Spółka z o.o. w Porębie** bezprawnie korzystała ze środków należących do zarządzanych wspólnot mieszkaniowych, co naruszało dyspozycję przepisu art. 185 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W latach 2009-2010 Spółka z rachunków wspólnot mieszkaniowych „pobrała” łącznie 240,6 tys. zł, a okres korzystania z tych środków wynosił od 1,5 do 26 miesięcy.
- W **ZGK Sp. z o.o. w Skwierzynie** nie założono dla 60 z 91 zarządzanych wspólnot mieszkaniowych odrębnego rachunku bankowego dla funduszu remontowego. W konsekwencji spółka korzystała w działalności bieżącej ze środków funduszu remontowego wspólnot w łącznej kwocie 57,3 tys. zł.
- **SZN „Chrobry” Spółka z o.o. w Szprotawie**, pomimo braku postanowień umownych w tym zakresie, refundowała sobie część kosztów własnych związanych z zarządzaniem oraz uzyskiwała dodatkowe przychody w łącznej kwocie 99,2 tys. zł z następujących opłat uiszczanych przez gminę lub wspólnoty mieszkaniowe: 90% kosztów zużycia materiałów biurowych, 90%

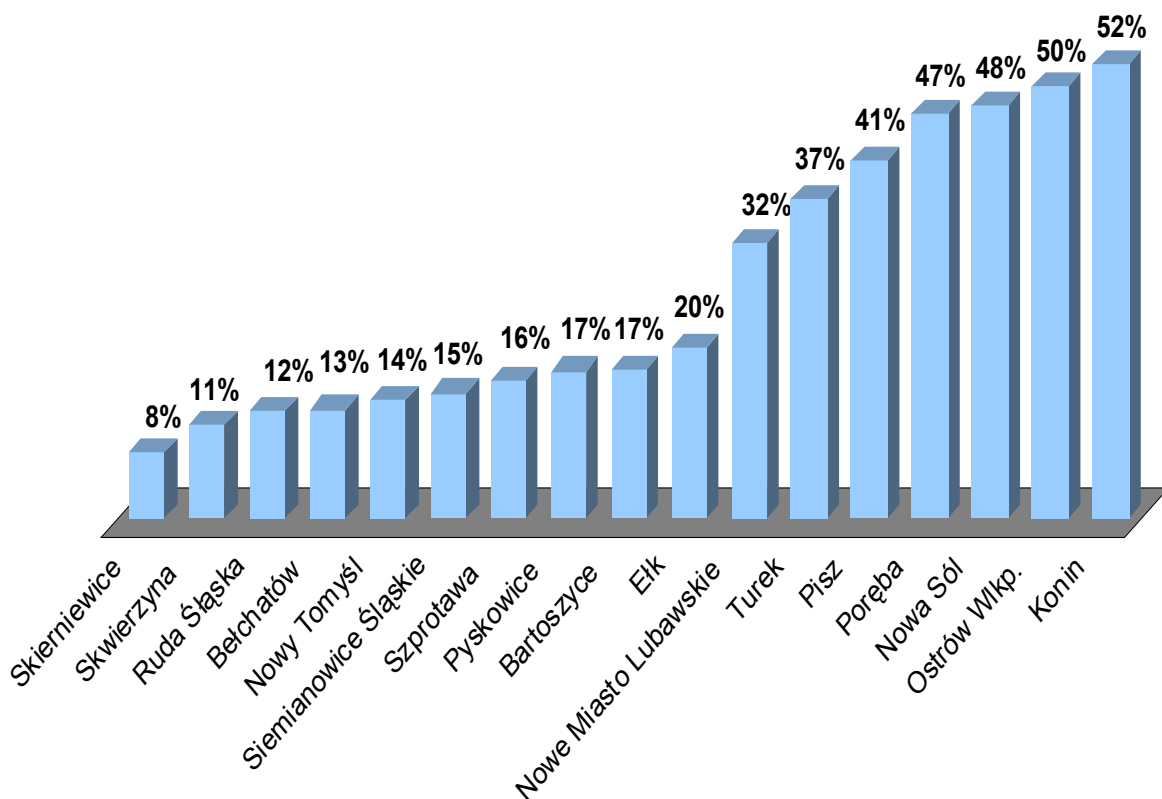
kosztów zużycia materiałów do urzędzeń biurowych oraz usług telekomunikacyjnych i pocztowych oraz koszty za techniczne utrzymanie budynków. W ocenie NIK, taka praktyka stanowiła naruszenie przepisu art. 185 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym zarządca nieruchomości nie może czerpać korzyści z zarządzania nieruchomością oprócz pobierania wynagrodzenia, chyba że umowa o zarządzanie stanowi inaczej..

3.4.6 Windykacja należności

Poziom zaległości z tytułu niezapłaconych przez najemców opłat z tytułu najmu lokali wzrastał. Na koniec 2010 r. wyniósł łącznie 50.147 tys. zł i był o 17% wyższy od stanu zadłużenia na koniec roku poprzedniego. Przyrost wystąpił w przypadku wszystkich skontrolowanych podmiotów, co przedstawiono na wykresie nr 3.

Wykres nr 3

Wzrost zadłużenia w 2010 roku w stosunku do roku 2009⁴⁶



⁴⁶ Brak danych dla Drezdenka za 2009 r.

Kwotowo najwyższy poziom zaległości dotyczył najemców:

- trzech z czterech kontrolowanych gmin śląskich – w tym Pyskowice zadłużenie w wysokości 5.828 tys. zł (439 budynków komunalnych),
- gminy Ełk – zadłużenie w wysokości 3.564 tys. zł (515 budynków komunalnych),
- gminy Szprotawa – zadłużenie w wysokości 2.630 tys. zł (640 budynków komunalnych).

Ustalenia kontroli wskazują, że prowadzone postępowania windykacyjne były nieskuteczne. Przyczyną tego stanu był przede wszystkim brak majątku dłużników, z którego można byłoby zaspokoić dochodzone roszczenia oraz niedostateczna liczba lokali socjalnych bądź zamiennych, do których możliwe byłoby skierowanie najemców nieregulujących zobowiązań. Ponadto z wyjaśnień uzyskiwanych od pracowników spółek wynikało, że znaczna część najemców terminowo regulujących swoje zobowiązania, dokonała wykupu zajmowanych lokali mieszkalnych. Najemcami gminnych lokali mieszkaniowych pozostają osoby znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej, które nie regulują swoich zobowiązań od długiego czasu, sięgającego nawet kilku lat.

W przypadku czterech skontrolowanych spółek⁴⁷ (22,2%), wskutek nieprzywiązywania należytej wagi do wypełniania powierzonych obowiązków, stwierdzono zaniedbania w prowadzeniu windykacji, polegające w szczególności na nie podejmowaniu działań bądź ich podejmowaniu ze znacznym opóźnieniem, co oceniono negatywnie pod względem rzetelności. W konsekwencji czego doszło m.in. do przedawnienia w dwóch spółkach należności w łącznej kwocie 157,8 tys. zł.

- **W ZGM Spółka z o.o. w Skierniewicach** wezwania do zapłaty wysyłane były w terminach od 11 do 76 miesięcy od upływu terminu płatności. Dla części dłużników wezwania do zapłaty wystawiano kilka-

krotnie, przy jednoczesnym zaniechaniu lub opóźnieniu kierowania tych spraw na drogę egzekucji sądowej mimo, że w każdym wskazywano, iż w przypadku niezapłacenia należności sprawa będzie skierowana na drogę postępowania sądowego. Wskutek uchybień w działaniach windykacyjnych, przedawnieniu uległy należności w kwocie 136,6 tys. zł.

- **W ZGK Spółka z o.o. w Skwierzynie** średni czas upływający od terminu płatności do wystosowania do dłużnika wezwania do zapłaty wynosił 12 miesięcy; doręczenia wezwania do zapłaty, a sporządzenia pozwu wynosił 4,6 miesiąca; otrzymania nakazu zapłaty (wyroku), a złożenia wniosku o egzekucję wynosił 16 miesięcy. Wskutek opieszałości w windykacji przedawnieniu uległy należności od 10 dłużników w łącznej kwocie 21,2 tys. zł.

Ponadto w jednej spółce⁴⁸, dopiero w wyniku kontroli NIK skierowano do sądu pozwy przeciwko pięciu dłużnikom czynszowym na łączną kwotę dochodzonych roszczeń w wysokości 56,2 tys. zł.

Skutki i zagrożenia

Niedostateczny poziom środków finansowych przeznaczonych na eksploatację i modernizację zasobu, nie pozwalał zarządzającym spółkom na utrzymanie nieruchomości w stanie niepogorszonym, co z kolei może zagrażać życiu i zdrowiu ludzi. Wskutek braku możliwości realizacji planów, znaczna część remontów miała charakter działań doraźnych, a zaniechania w tym obszarze prowadziły do dalszej dekapitalizacji buNieprzeprowadzanie kontroli okresowych stanu technicznego budynków przez właścicieli lub zarządców nieruchomości powoduje, że nie posiadają oni informacji o stanie technicznym budynków, a w tym także o potrzebie wykonania pilnych remontów. Brak danych w tym zakresie prowadzi do pogarszania się właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektów. W skrajnych przypadkach niewykonanie zaleceń z kontroli okresowych może skutkować zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi oraz negatywnie wpływać na

⁴⁷ Konin, Skwierzyna, Nowa Sól, Skierniewice.

⁴⁸ Nowa Sól.

stan mienia bądź środowiska. Niewypełnianie obowiązków w zakresie kontroli okresowych stanowi wykroczenie określone w art. 93 pkt 8 ustawy – Prawo budowlane.

Dokonywanie kontroli okresowych przez osoby niespełniające wymogów określonych w ustawie – Prawo budowlane, może nie gwarantować fachowej oceny zjawisk technicznych, które zaistniały w trakcie użytkowania obiektu budowlanego. Dopuszczenie do wykonywania czynności kontrolnych osób bez wymaganych uprawnień, może nie gwarantować przestrzegania zasad bezpiecznego użytkowania obiektów budowlanych. Wykonywanie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, bez posiadania odpowiednich uprawnień budowlanych lub prawa wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie stanowi występki określony w art. 91 ust 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane.

Niesystematyczne dokumentowanie wyników przeprowadzonych kontroli okresowych, wydanych decyzji administracyjnych, bieżących czynności i wykonanych robót remontowych mających znaczenie dla utrzymania należytego stanu technicznego obiektu budowlanego, może utrudniać prawidłowe i racjonalne gospodarowanie nieruchomością, a także może mieć wpływ na zachowanie bezpieczeństwa użytkowania. Odpowiedzialność za nieposiadanie książki obiektu budowlanego lub nieprawidłowy sposób jej prowadzenia ponosi właściciel lub zarządca obiektu budowlanego (upoważnieni pracownicy). Nie spełnianie obowiązków prowadzenia książki obiektu budowlanego, stanowi wykroczenie określone w art. 93 pkt 9 ustawy – Prawo budowlane.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Do zarządów skontrolowanych spółek oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów) skierowano ogółem 45 wniosków w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w tym obszarze, dotyczących m.in.

- *podjęcia działań w celu poprawy stanu technicznego gminnych obiektów budowlanych w zakresie wymagań określonych w art. 5 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane,*
- *przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych zgodnie z wymogami i częstotliwością wynikającą z przepisów ustawy – Prawo budowlane,*
- *rzetelnego prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych,*
- *zapewnienia udzielania zamówień zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych i wewnętrznymi regulacjami,*
- *podjęcia działań w celu zwiększania środków finansowych na zabezpieczenie potrzeb remontowych w gminnym zasobie mieszkaniowym.*
- *naliczania i pobieranie opłat od właścicieli zarządzanych nieruchomości, na zasadach określonych w zawartych umowach o zarządzanie,*
- *zintensyfikowania działań windykacyjnych wobec dłużników.*

Do czasu sporządzenia niniejszej *Informacji*, zrealizowano 27 wniosków. W trakcie realizacji – ze względu przede wszystkim na długofalowy charakter ich realizacji - pozostawało 15 wniosków, których realizacja jest na bieżąco monitorowana przez delegatury NIK. Do NIK nie wpłynęły odpowiedzi o sposobie realizacji 3 pozostałych wniosków.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę przeprowadziło pięć Delegatur NIK w: Katowicach Olsztynie, Łodzi, Poznaniu i Zielonej Górze. W spółkach z wyłącznym udziałem samorządu gminnego kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, natomiast w pozostałych spółkach - na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności i gospodarności.

W przygotowaniu kontroli wykorzystano wyniki kontroli: *Powiązania wybranych jednoosobowych spółek komunalnych z budżetami gmin*, Bydgoszcz, luty 2005 r.; *Zarządzanie nieruchomościami gminnymi*, Kielce, luty 2008 r.; *Zarządzenie budynkami i lokalami komunalnymi miasta Żary przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Żarach*, kontrola Delegatury NIK w Zielonej Górze S/10/001; *Gospodarka finansowa Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Lubsku sp. z o.o. w Lubsku, ze szczególnym uwzględnieniem rozliczeń ze wspólnotami mieszkaniowymi*, kontrola Delegatury NIK w Zielonej Górze S/07/006.

Wyboru jednostek do kontroli Delegatury dokonały po przeprowadzeniu rozpoznania i analiz dokumentów dotyczących badanej problematyki, tj. uchwał budżetowych, wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego oraz informacji o strukturze własnościowej spółek komunalnych, kierując się przede wszystkim wielkością przyjętego w zarządzanie mieszkaniowego zasobu gminy, największą liczbą sygnałów (skargi, informacje medialne, dotychczasowe ustalenia z innych kontroli) o nieprawidłowościach w zarządzaniu zasobem oraz naruszaniu ustawowych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników wszystkich kontrolowanych spółek.

Do trzech protokołów kontroli⁴⁹ kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli ogółem 10 zastrzeżeń, z których 3 – oddalono w całości, a 7 – w całości uwzględniono.

Na podstawie ustaleń kontroli, NIK skierowała ogółem 29 wystąpień pokontrolnych, zawierających 82 wniosków, z tego do kierowników podmiotów zarządzających nieruchomościami - 18 wystąpień zawierających 61 wniosków oraz do wójtów (burmistrzów, prezydentów) - 11 wystąpień zawierających 21 wniosków.

Zastrzeżenia do ocen, uwag lub wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zostały zgłoszone przez kierowników czterech kontrolowanych spółek⁵⁰ oraz dwóch wójtów (burmistrzów, prezydentów)⁵¹. Zgłoszono 13 zastrzeżeń. W wyniku rozpatrzenia przez komisje odwoławcze i zatwierdzenia przez Prezesa NIK, uwzględniono w całości trzy zastrzeżenia, natomiast dziesięć zastrzeżeń oddalono w całości.

Zgłoszone zastrzeżenia kwestionowały głównie negatywne oceny NIK dotyczące zarządzania przez podmioty komunalne nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych i wynikające z tych ocen wnioski o zaprzestanie takiej działalności.

Do czasu sporządzenia niniejszej *Informacji* zrealizowano 45 wniosków. W trakcie realizacji, z uwagi na długofalowy charakter ich realizacji, pozostawało 27 wniosków, których realizacja jest na bieżąco monitorowana przez delegatury NIK. Nie zrealizowano 3 wniosków, a w przy-

⁴⁹ Nowa Sól, Drezdenko i Pyskowice.

⁵⁰ Ruda Śląska, Nowy Tomyśl, Pisz, Nowa Sól.

⁵¹ Nowa Sól, Pyskowice.

padku 7 wniosków do NIK nie wpłynęły odpowiedzi o sposobie ich realizacji.

W pięciu kontrolowanych jednostkach stwierdzono popełnienie czynów wskazujących na naruszenie ustawy Pzp, skutkującą odpowiedzialnością, o której mowa w art. 200 tej ustawy. NIK skierowała dotychczas trzy zawiadomienia do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, a pozostałe zawiadomienia są przygotowywane.

Na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK, NIK skierowała trzy zawiadomienia do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia czynów karalnych⁵², a na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy o NIK jedno zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵³. Wystąpiła również do właściwych miejscowo powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego z wnioskami o ukaranie pięciu osób w związku z popełnieniem wykroczeń określonych w art. 93 pkt 8 i 9 ustawy - Prawo budowlane.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

W toku kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowości i korzyści finansowe na łączną kwotę 118.465,5 tys. zł. Kwota ta wynika z:

- uszczuplenia środków lub aktywów w sześciu spółkach⁵⁴ (168,2 tys. zł), polegającego m.in. na:
 - nieuzyskaniu należnych dochodów, z powodu zaniedbań bądź nieskutecznych działań w zakresie zagospodarowania pustostanów, (str. 25),

- zaniechaniu naliczania i pobierania od gminy należnych odsetek, z tytułu zaległości na rzecz nieruchomości wspólnych bądź spółki bądź zaniechaniu obciążania spółki należnymi odsetkami z tytułu zwłoki w przekazywaniu gminie wpływów czynszowych, (str. 28).
- uzyskania kwot nienależnych w osiemnastu spółkach (113.275,3 tys. zł), polegającego m.in. na:
 - uzyskiwaniu przychodów z tytułu zarządzania nieruchomościami wspólnymi z naruszeniem ustawowych ograniczeń, (str. 11),
 - nieprzekazywaniu gminie wpływów uzyskiwanych z czynszów najmu lokali komunalnych (wpływy stanowiły przychody spółki), (str. 19).
- wydatkowania środków z naruszeniem prawa w ośmiu spółkach⁵⁵ (1.472,5 tys. zł), polegającego m.in. na:
 - udzielaniu zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy PZP, (str. 25),
 - wypłaceniu niektórym udziałowcom Spółki, z pominięciem głównego udziałowca – gminy, wynagrodzenia, w formie tzw. „diety za udział w zgromadzeniu wspólników kwitującym rok obrachunkowy”, co było niezgodne z przepisami art. 20 i art. 159 Kodeksu spółek handlowych, (str. 17),
 - bezprawnym wykorzystywaniu na bieżące płatności środków zgromadzonych na rachunku kaucji mieszkaniowych, (str. 28).
- wydatkowania środków w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa w jednej spółce⁵⁶ (32,6 tys. zł), polegającego na wypłacie wynagrodzenia członkom rady nadzorczej uczestniczącym w pracach rady bez formalnego powołania, (str. 16).

⁵² Tj. popełnienia występów, określonych w przepisach: art. 91 ust 1 pkt 2, 91a ustawy - Prawo budowlane oraz wykroczenia określonego w art. 198 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁵³ Tj. popełnienia czynu opisanego w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.).

⁵⁴ Siemianowice Śląskie, Pyskowice, Poręba, Konin, Nowa Sól, Skwierzyna.

⁵⁵ Ruda Śląska, Pyskowice, Poręba, Skierniewice, Nowa Sól, Szprotawa, Drezdenko, Skwierzyna.

⁵⁶ Drezdenko.

- wydatkowania środków z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w jednej spółce⁵⁷ (46,6 tys. zł), polegającego na bezumownym zarządzaniu trzema nieruchomościami podmiotów prywatnych ze stratą, (str. 25).
- sprawozdawczych skutków nieprawidłowości w trzech spółkach⁵⁸ (2.201,1 tys. zł), polegających na błędach w rocznych sprawozdaniach finansowych, (str. 28).
- pozyskanych pożytków finansowych w czterech spółkach⁵⁹ (1.269,3 tys. zł – wg stanu na 15.10.2011), polegających m.in. na podjęciu w wyniku kontroli NIK działań windykacyjnych oraz realizacji wniosków pokontrolnych dotyczących dostosowania umów o zarządzanie do stanu zgodnego z wymogami ustawowymi w zakresie przekazywania dochodów czynszowych na rachunek gminy, (str. 20, 30).

⁵⁷ Ostrów Wilkp.

⁵⁸ Skwierzyna, Szprotawa, Skierniewice.

⁵⁹ Siemianowice Śląskie, Poręba, Nowa Sól, Skwierzyna.

Wykaz skontrolowanych podmiotów

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Udział własnościowy gminy	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska, odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
I. województwo lubuskie			
1.	Zakład Usług Mieszkaniowych spółka z o.o. w Nowej Soli	100%	Roman Borowiecki – Prezes Zarządu od 01.01.2001 r.
2.	Szprotawski Zarząd Nieruchomościami „CHROBRY” spółka z o.o. w Szprotawie	100%	Kazimierz Sutor – Prezes Zarządu od 30.06.2007 r.
3.	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej spółka z o.o. w Drezdenku	85% - gmina 15% - osoby prywatne (pracownicy i byli pracownicy)	Dariusz Kopka – Prezes Zarządu od 26.04.1995 r.
4.	Zakład Gospodarki Komunalnej spółka z o.o. w Skwierzynie	100%	Ryszard Szczepaniak – Prezes Zarządu od 08.02.2006 r.
II. województwo łódzkie			
1.	Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej spółka z o.o. w Bełchatowie	100%	Sylwester Topolski – Prezes Zarządu od 27.06.2007 r.
2.	Zakład Gospodarki Mieszkaniowej spółka z o.o. w Skierniewicach	100%	Krzysztof Tułacz – Prezes Zarządu od 1.01.2001 r. do 16.05.2011 r.
III. województwo śląskie			
1.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej spółka z o.o. w Rudzie Śląskiej	100%	Henryk Knapik – Prezes Zarządu od 01.07.2005 r.
2.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej spółka z o.o. w Siemianowicach Śląskich	26% - gmina 74% - osoby prywatne (pracownicy i byli pracownicy)	Andrzej Prochota – Dyrektor Zarządu od 22.04.2008 r.
3.	Miejskie Zarząd Budynków Mieszkalnych spółka z o.o. w Pyskowicach	100%	Jolanta Mostowska – Prezes Zarządu od 23.05.2006 r.
4.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej spółka z o.o. w Porębie	100%	Mariusz Rok – Prezes Zarządu od 01.01.2009 r.
IV. województwo warmińsko-mazurskie			
1.	„Administrator” spółka z o.o. w Ełku	100%	Krzysztof Malinowski – Prezes Zarządu od 16.03.2003 r.
2.	„LOKUM” spółka z o.o. w Bartoszycach	100%	Bogdan Popławski – Prezes Zarządu od 13.07.2000 r.
3.	„ADMINISTRATOR” spółka z o.o. w Piszcu	100%	Adam Maślowski – Prezes Zarządu od 01.01. do 31.12.2009 r. Waldemar Łukaszewicz – Prezes Zarządu od 01.01.2010 r.
4.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej spółka z o.o. w Nowym Mieście Lubawskim	100%	Maciej Przybylski – Prezes Zarządu od 04.12.2007 r.

V. województwo wielkopolskie			
1.	Przedsiębiorstwo Usługowe Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Nowym Tomyślu spółka z o.o.	100%	Adam Janelt – Prezes Zarządu od 31.01.2007 r.
2.	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej spółka z o.o. w Turku	100%	Józef Andrzejewski – Prezes Zarządu od 10.04.2006 r.
3.	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej spółka z o.o. w Koninie	100%	Jarosław Derdziński – Prezes Zarządu od 06.02.2004 r.
4.	Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej spółka z o.o. w Ostrowie Wielkopolskim	55,7% - gmina 44,3% - Holdikom S.A. (100% własności gminy)	Marian Kupijaj – Prezes Zarządu od 21.05.2007

Struktura zarządzanych nieruchomości

Województwo	Kontrolowana jednostka	Rok	Liczba zarządzanych nieruchomości			Nieruchomości tworzące zasób gminy			Wspólnoty mieszkaniowe			Wartość zarządzanego mienia wspólnot mieszkaniowych, według ubezpieczenia OC (wartość odtworzeniowa) tys. zł
			ogółem	budynki	lokale	ogółem	budynki	lokale	ogółem	z udziałem gminy	bez udziału gminy	
Iubuskie	Drezdenko	2008	1942	239	1703	748	52	696	205	180	25	97 031
		2009	1903	234	1669	710	50	660	204	175	29	96 961
		2010	1866	225	1641	661	45	616	201	171	30	96 256
	Skwierzyna	2008	940	135	805	381	38	343	97	84	13	9 377
		2009	909	131	778	358	36	322	95	81	14	9 404
		2010	858	125	733	334	34	300	91	72	19	8 095
	Nowa Sól	2008	2733	574	2159	592	99	493	498	454	44	249 386
		2009	2684	596	2088	565	95	470	501	446	55	268 544
		2010	2648	596	2052	594	92	502	504	440	64	265 996
	Szprotawa	2008	2391	213	2178	853	36	817	177	139	38	232 845
2009		2385	213	2172	640	35	605	178	138	40	267 133	
2010		2430	217	2213	640	37	603	180	131	49	267 793	
Bełchatów	2008	6908	241	6667	2300	81	2219	133	131	2	19 907	
	2009	6788	211	6577	2238	80	2158	131	130	1	19 327	
	2010	6750	205	6545	2151	75	2076	130	128	2	19 051	
Skierzwice	2008	3228	133	3095	1767	67	1700	66	56	10	122 555	
	2009	3228	133	3095	1767	67	1700	66	56	10	122 835	
	2010	3320	135	3185	1876	70	1806	66	56	10	127 835	

Województwo	Kontrolowana jednostka	Rok	Liczba zarządzanych nieruchomości			Nieruchomości tworzące zasób gminy			Wspólnoty mieszkaniowe			Wartość zarządzanego mienia wspólnot mieszkaniowych, według ubezpieczenia OC (wartość odtworzeniowa) tys. zł		
			ogółem	budynki	lokale	ogółem	budynki	lokale	ogółem	z udziałem gminy	bez udziału gminy			
śląskie	Pyskowice	2008	4017	175	3842	512	45	467	129	127	2	183 655		
		2009	3996	174	3822	482	44	438	129	127	2	184 733		
		2010	3810	167	3643	439	42	397	125	123	2	322 687		
	Ruda Śląska	2008	10009	767	9242	9625	493	9132	251	244	7	742 863		
		2009	9578	758	8820	9170	468	8702	264	256	8	785 492		
		2010	9256	759	8497	8844	464	8380	272	264	8	1 048 237		
	Siemianowice Śląskie	2008	9942	657	9285	5396	258	5138	153	124	29	16 087		
		2009	9903	652	9251	5218	247	4971	160	131	29	16 779		
		2010	9462	613	8849	4888	242	4646	161	136	25	17 597		
	Poręba	2008	905	44	861	658	44	614	14	14	0	2 626		
2009		880	43	837	604	43	561	14	14	0	2 424			
2010		878	42	836	535	42	493	14	14	0	2 203			
Nowe Miasto Lubawskie	2008	594	53	541	157	21	136	32	28	4	35 976			
	2009	572	52	520	157	21	136	31	25	6	34 338			
	2010	555	51	504	156	21	135	30	24	6	32 178			
Elk	2008	4442	288	4154	513	64	449	199	188	11	166 324			
	2009	4491	292	4199	524	64	460	203	190	13	184 830			
	2010	4653	296	4357	515	62	453	209	192	17	197 071			
Pisz	2008	1853	114	1739	529	23	506	91	76	15	87 987			
	2009	1757	109	1648	492	21	471	88	74	14	71 057			
	2010	1745	105	1640	459	20	439	85	73	12	68 817			
Bartoszyce	2008	2234	181	2053	515	50	465	131	115	16	137 146			
	2009	2234	181	2053	515	50	465	133	116	17	148 085			
	2010	2221	180	2041	500	47	453	133	114	19	215 493			
			warmińsko-mazurskie											

Województwo	Kontrolowana jednostka	Rok	Liczba zarządzanych nieruchomości			Nieruchomości tworzące zasób gminy			Wspólnoty mieszkaniowe			Wartość zarządzanego mienia wspólnot mieszkaniowych, według ubezpieczenia OC (wartość odtworzeniowa) tys. zł
			ogółem	budynki	lokale	ogółem	budynki	lokale	ogółem	z udziałem gminy	bez udziału gminy	
Wielkopolskie	Ostrów Wlkp.	2008	3407	231	3176	283	19	264	139	134	5	65 580
		2009	3458	229	3229	334	25	309	143	137	6	79 766
		2010	3553	233	3320	410	28	382	147	141	6	329 038
	Nowy Tomyśl	2008	1006	376	630	730	100	630	107	107	0	13 879
		2009	993	357	636	728	92	636	111	106	5	13 981
		2010	927	353	574	660	86	574	112	107	5	12 603
	Turek	2008	3565	169	3396	493	52	441	117	112	5	17 004
		2009	3558	166	3392	486	49	437	117	112	5	22 540
		2010	3555	165	3390	482	48	434	117	112	5	22 468
Konin	2008	3270	160	3110	1800	96	1704	64	60	4	181 133	
	2009	3252	158	3094	1696	94	1602	64	59	5	270 023	
	2010	3571	155	3416	1991	92	1899	63	58	5	261 988	

Analiza stanu prawnego dotyczącego przedmiotu kontroli

Z punktu widzenia realizacji tematyki kontroli szczególne znaczenie miały przepisy następujących aktów prawnych:

A) Zgodnie z przepisem art. 75 ust. 1 Konstytucji RP⁶⁰ władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy – zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁶¹, zwanej dalej „ustawą o ochronie praw lokatorów” – do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Gmina wykonuje zadania, o których mowa wyżej, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób (art. 4 ust. 2 i ust. 3 wspomnianej ustawy). Do mieszkaniowego zasobu gminy ustawa zalicza lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 pkt 10).

B) Według ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶², zwanej dalej „ustawą o s.g.”, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami (art. 7 ust. 1 pkt 1). W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami (art. 9 ust. 1). Organami gminy są: rada gminy oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 11a). Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie (art. 15 ust. 1). Organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz i prezydent miasta (art. 26 ust. 1).

Organem uprawnionym do zarządzania mieniem komunalnym oraz sprawami majątkowymi gminy w zakresie tzw. „zwykłego zarządu” jest wójt, a w pozostałych sprawach – rada gminy (art. 18 ust 2 pkt 9 i 10). Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1). Do zadań wójta należy (art. 30 ust. 2) m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym. W realizacji zadań własnych gminy, wójt podlega wyłącznie radzie gminy (art. 30 ust. 3). Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy (art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym). Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona (art. 50). Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt, burmistrz i prezydent miasta (art. 60 ust. 1), a gospodarka finansowa gminy jest jawna (art. 61 ust. 1).

Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) to grupa dochodów budżetowych, na które samorządy lokalne mają największy wpływ, co przejawia się przede wszystkim w możliwości ustalania ich wysokości. W art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jed-

⁶⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

⁶² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

nostek samorządu terytorialnego⁶³, uznano dochody z majątku gminy uzyskiwane z mienia komunalnego za źródła dochodów j.s.t.

C) Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej⁶⁴ określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1). Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2). Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach: zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2). Jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych, z zastosowaniem między innymi przepisów o zamówieniach publicznych (art. 3 ust. 1).

Gmina dla realizacji zadań może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne albo przystępować do takich spółek (art. 9 ust. 1). Według art. 9 ust. 2 ustawy o s.g., gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej **wyłącznie** w przypadkach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Zapis art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej precyzuje, że tworzenie i przystępowanie do spółek przez gminę poza sferą użyteczności publicznej może następować, jeżeli łącznie zostaną spełnione dwa warunki: 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. Ponadto poza sferą użyteczności publicznej gminy mogą tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową. Powyższe ograniczenia nie mają jedynie zastosowania do posiadania przez gminy akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy. Przytoczony wyżej przepis art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej **zawiera zamknięty katalog przypadków**, w których gmina może podjąć działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej.

D) Do wnoszenia wkładów oraz obejmowania udziałów i akcji w spółkach z udziałem samorządu gminnego stosuje się przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁶⁵, zwanej dalej „K.s.h.”, oraz przepisy Kodeksu cywilnego⁶⁶, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o s.g. (art. 12 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Przy zbywaniu akcji i udziałów spółek z udziałem samorządu gminnego stosuje się przepisy działu IV ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjali-

⁶³ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

⁶⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 42, poz. 236.

⁶⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

⁶⁶ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

zacji i prywatyzacji⁶⁷ z zastrzeżeniem, że kompetencje przewidziane w tej ustawie dla Ministra Skarbu Państwa wykonuje wobec spółki wójt (burmistrz, prezydent miasta), który w jednoosobowych spółkach gminy pełni także funkcję zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia akcjonariuszy (art. 12 ust. 2, 3 i 4 ustawy o gospodarce komunalnej). Spółki kapitałowe posiadają odrębną osobowość prawną, gmina nie ponosi odpowiedzialności za ich zobowiązania, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy (art. 49 ust.1 ustawy o s.g.). Spółka kapitałowa może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana. Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek z udziałem gminy sprawują rady nadzorcze. Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności (art. 219 § 1, art. 382 § 1 K.s.h.). Przy wykonywaniu swoich obowiązków członek rady nadzorczej powinien dołożyć staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności (art. 293 § 2 i art. 483 § 2 K.s.h.).

Przepis art. 10a ustawy o gospodarce komunalnej ustala obowiązek powołania rad nadzorczych w spółkach z udziałem samorządu gminnego niezależnie od liczby udziałów będących w posiadaniu gminy, ustalając ich kadencję na 3-letni okres w spółkach z większościowym udziałem gminy. Członkowie rad nadzorczych reprezentujący gminę, są powoływani uchwałą zgromadzenia wspólników (akcjonariuszy) spośród osób, które złożyły egzamin w trybie przewidzianym w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw szczegółowo określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem⁶⁸. W spółkach z jednoosobowym udziałem gminy wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu wspólników (walnemu zgromadzeniu), w tym co do powołania członków rad nadzorczych wypełnia jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do członków rad nadzorczych spółek z udziałem samorządu gminnego, reprezentujących gminę stosuje się odpowiednio ograniczenia przewidziane w art. 13 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji: osoby te nie mogą: 1) pozostawać w stosunku pracy ze spółką, z wyjątkiem osób wybranych do rad nadzorczych przez pracowników w spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji, a także świadczyć pracy lub usług na podstawie innego tytułu prawnego, 2) posiadać akcji lub udziałów u przedsiębiorców tworzonych przez spółkę, z wyjątkiem akcji dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym, 3) pozostawać u przedsiębiorców wskazanych w pkt. 2 w stosunku pracy ani świadczyć pracy ani usług na ich rzecz na podstawie innego tytułu prawnego, z wyjątkiem rad nadzorczych, w których może być członkiem, pod warunkiem, że przedsiębiorstwo nie prowadzi działalności konkurencyjnej, 4) wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami lub mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Przepis art. 10b ustawy o gospodarce komunalnej wskazane wyżej wymogi i ograniczenia rozciąga także na spółki zależne od tych spółek, w rozumieniu art. 4 § 1 pkt. 4 K.s.h.

Szczegółowe regulacje zapobiegające konfliktowi interesów wynikającemu z łączenia zatrudnienia w urzędach administracji publicznej z wykonywaniem działalności gospodarczej zawarto w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁶⁹, zwanej dalej „ustawą antykorupcyjną”. Ustawa ta: w art. 2 pkt 6 określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, m.in. przez: wójtów i ich zastępców (bur-

⁶⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

⁶⁸ Dz. U. Nr 198, poz. 2038 ze zm.

⁶⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

mistrzów, prezydentów miast), skarbników i sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta); w art.2 pkt 11 przez inne osoby pełniące funkcje publiczne, jeżeli ustawa szczególna tak stanowi.

Przepisy art. 4 ustawy antykorupcyjnej zakazują tym osobom w okresie zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji m.in. bycia członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego; bycia zatrudnionymi lub wykonywania innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność; posiadania w spółkach prawa handlowego więcej niż 10 % akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10 % kapitału zakładowego – w każdej ze spółek.

Stosownie do art. 6 ustawy antykorupcyjnej zakaz zajmowania stanowisk członków zarządu i rad nadzorczych nie dotyczy ww. osób, o ile zostały wyznaczone do spółek z udziałem samorządu gminnego jako reprezentanci gminy, przy czym osoby te nie mogą być zgłoszone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego. Ponadto osoby te nie mogą, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy, z wyjątkiem określonym w art. 7 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej.

Sankcje za naruszenie ww. zakazów ustalono w art. 5 tej ustawy: 1) wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) - wygaśnięcie ich mandatu, 2) wobec pozostałych osób wymienionych w pkt 6 - odwołanie lub rozwiązanie umowy o pracę najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym właściwy organ powziął informację o naruszeniu zakazu, 3) wobec skarbnika i sekretarza gminy - odwołanie z pełnionej funkcji przez radę gminy najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący rady gminy uzyskał informację o naruszeniu zakazu. Rozwiązanie i odwołanie we wskazanych wyżej przypadkach jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.

Wybór lub powołanie do władz spółki z naruszeniem wskazanych wyżej zakazów określonych w art. 4 i 7 ustawy antykorupcyjnej są z mocy prawa nieważne i nie podlegają wpisowi do właściwego rejestru (art. 9).

E) Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gmin zostały określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, organem reprezentującym gminy w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest organ wykonawczy (wójt, burmistrz lub prezydent). Jeżeli przepisy ustawy wymagają udzielenia zgody przez radę, wyrażenie zgody, z wyjątkiem zgody, o której mowa w art. 46 ust. 4, następuje odpowiednio w drodze uchwały rady. Zgodnie z art. 12 ustawy, organ wykonawczy jest zobowiązany do przestrzegania zasad prawidłowej gospodarki⁷⁰.

⁷⁰ Pojęcie prawidłowej gospodarki (występujące również w przepisach innych aktów prawnych) nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. Przy rozumieniu tego pojęcia należy posilkować się poglądami doktryny, tj. m.in.: Treść pojęcia zasad prawidłowej gospodarki obejmuje czynności faktyczne i prawne. Do pierwszych należy zaliczyć czynności zabezpieczające nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, a więc zachowanie ich w stanie niepogorszonym, z czym wiąże się obowiązek czynienia uzasadnionych gospodarczo inwestycji dla sprawnego spełniania funkcji, jakie wiążą się ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości. Chodzi tu przede wszystkim o utrzymanie nieruchomości w stanie zdatnym do dobrego użytku. Nieruchomości powinny przynosić pożytki przekraczające koszty utrzymania. Ma to być gospodarowanie efektywne z punktu widzenia oceny właściciela i z punktu widzenia interesu społecznego. Ujmując problem syntetycznie, sprowadza się on do możliwości osiągania maksymalnych korzyści i największej użyteczności spo-

Definicję pojęcia zasobu nieruchomości, w tym gminnego, ustawodawca przedstawił w art. 4 pkt 2 ustawy, a w art. 24 określił, że do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.

Stosownie do treści art. 25 ust. 1, (w związku z art. 23) ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich (w miarę możliwości) w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej (art. 25 ust. 2).

Zgodnie z art. 25 ust. 3, wykonywanie czynności w zakresie ewidencjonowania nieruchomości; zapewnienia ich wyceny; sporządzania planów wykorzystania zasobu; zabezpieczenia nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem; naliczania należności za nieruchomości udostępniane z zasobu; prowadzenia windykacji należności; przygotowywania opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywania podziałów oraz scaleń nieruchomości, a także wyposażania nieruchomości, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej, może być powierzane zarządcom nieruchomości lub przedsiębiorcom, którzy zatrudniają te osoby. Wyłonienie ww. podmiotów, następuje na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych. W ramach tzw. zamówienia *in-house*, pod pewnymi warunkami zamawiający nie będzie zobowiązany do przestrzegania regulacji dotyczących zamówień publicznych, mimo że powierza wykonywanie pewnych usług odrębnemu od siebie, przynajmniej w sensie formalnym, podmiotowi⁷¹.

łecznej przy małych nakładach pracy i środków finansowych, z wyłączeniem marnotrawstwa. Do zakresu prawidłowego gospodarowania można przykładowo zaliczyć czynności prawne zmierzające do ustalenia prawa własności, do ochrony własności nieruchomości w wypadkach jej naruszeń, rozgraniczenia nieruchomości, dokonywanie podziałów i scaleń oraz podziałów nieruchomości, jak również wyposażanie ich w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Powierzenie zarządu nad nieruchomością osobie legitymującej się licencjonowanymi kwalifikacjami oraz wyłonienie zarządcy w trybie zamówień publicznych może stanowić wyraz troski o prawidłowe gospodarowanie nieruchomością (J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami*, Komentarz, Warszawa 2003, str. 55).

⁷¹ Kwestie związane ze stosowaniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy powierzaniu przez gminy wykonywania ich zadań własnych podmiotom tworzonemu przez nie w tym celu są przedmiotem wielu polemik w piśmiennictwie i rodzą wiele wątpliwości. Szeroko komentowany był zwłaszcza wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., sygn. akt II GSK 105/05, przy czym glosy aprobujące stanowisko NSA były również liczne, jak krytyczne (Krytyczna glosa Ryszarda Szostaka, „Samorząd terytorialny” 2006 r. Nr 1-2, str. 139-145. Aprobująca glosa Zbigniewa Czarnika, „Samorząd terytorialny” 2006 r. Nr 5, str. 74-80. Także Sławomir Wikariat „Rzeczpospolita” z 15.05.2006r.). W wyroku tym sąd dopuścił mianowicie możliwość pominięcia przepisów o zamówieniach publicznych, gdy „powierzenie zadań” następuje w akcie powołującym tę jednostkę do życia i określającym jej przedmiot działania. W najnowszym piśmiennictwie można spotkać zarówno wypowiedzi wskazujące na to, że po wyroku NSA gminy mogą powierzać zadania swoim spółkom komunalnym bez przetargów (Wioletta Kępka: *Gazeta Samorządu i Administracji* z 10.11.2008 r. Nr.23 str.43-44.), jak i wypowiedzi wskazujące na to, że problem pozostał nierozwiązany (Beata Madej-Lorek, Piotr Moryc W „Wspólnota” z 22.11.2008 r. Nr 47 str. 50-51).

Pewne znaczenie dla omawianych kwestii ma również fakt, prawo wspólnotowe dopuszcza zawarcie umowy o świadczenie usług między podmiotem publicznoprawnym a powołaną przez ten podmiot strukturą organizacyjną z wyłączeniem przepisów z zamówieniach publicznych. Nie zostało to uregulowane wprost w przepisach wspólnotowych, ale jest wynikiem wykładni prawa wspólnotowego dokonanej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Na uwagę zasługują tu trzy orzeczenia: wyrok ETS z 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98, wyrok z dnia 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 oraz wyrok z 6 kwietnia 2006 r., w sprawie C-410/04, w którym ETS potwierdził dotychczasową linię orzecznictwa oraz wprowadził dodatkowy wymóg: zwolnienie z procedur przetargowych powinno wynikać z przepisów prawa krajowego. To ostatnie orzeczenie ETS było szeroko komentowane w piśmiennictwie polskim. Wskazywano na pierwszeństwo prawa europejskiego przed prawem polskim, a co za tym idzie na konieczność uwzględniania interpretacji ETS. Zdaniem Dawida Sześciło i Grzegorza Langa: organy jednostek samorządu terytorialnego powinny zachować daleko idącą ostrożność przy powierzaniu swoim spółkom komunalnym zadań o charakterze użyteczności publicznej z pominięciem procedur udzielania zamówień publicznych (Dawida Sześciło „Samorząd Terytorialny” 2008 r. Nr 6 str. 73-78 i Grzegorza Lang „Rzeczpospolita” z 15.11.2006r.).

Z powyższego wynika, że zarządcom nieruchomości, nie mogą być powierzane czynności obejmujące: zbywanie, nabywanie, wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczenie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu oraz podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości; zapłaty należności za korzystanie z nieruchomości; roszczeń ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia; stwierdzenia nabycia spadku; stwierdzenia nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie oraz o wpis w księdze wieczystej.

Zarządzanie nieruchomościami jest działalnością zawodową, wykonywaną przez zarządców na zasadach określonych w art. 184 ust. 1 ustawy. Zarządcą nieruchomości jest osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową nadaną w trybie przepisów ustawy. Prowadzenie działalności w zakresie zarządzania nieruchomościami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest możliwe, w przypadku gdy czynności z zakresu zarządzania nieruchomościami będą wykonywane przez zarządców nieruchomości (184 ust. 3 ustawy).

Zarządzanie nieruchomością, w rozumieniu art. 185 ust. 1 niniejszej ustawy, polega na podejmowaniu wszelkich decyzji i dokonywaniu wszelkich czynności zmierzających do utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem, jak również do uzasadnionego inwestowania w tę nieruchomość.

Zarządca nieruchomości wykonuje czynności dotyczące zarządzania nieruchomością, osobiście lub przy pomocy innych osób wykonujących czynności pomocnicze i działających pod jego bezpośrednim nadzorem, ponosząc za ich czynności odpowiedzialność zawodową określoną w ustawie (art. 185 ust. 1b).

Zarządca nieruchomości działa na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością zawartej z jej właścicielem, wspólnotą mieszkaniową albo inną osobą lub jednostką organizacyjną, której przysługuje prawo do nieruchomości (art. 185 ust. 2). Zakres uprawnień i obowiązków zarządcy wynika z przepisów ustawy, z przepisów odrębnych ustaw oraz z umowy o zarządzanie nieruchomością (art. 185 ust. 3). Sposób ustalenia oraz wysokość wynagrodzenia za zarządzanie nieruchomością, określa umowa o zarządzanie nieruchomością (art. 185 ust. 4). Zarządca nieruchomości nie może czerpać korzyści z zarządzania nieruchomością oprócz pobierania wynagrodzenia, chyba, że umowa o zarządzanie stanowi inaczej (art. 185 ust. 5).

Według art. 186 ust. 1 ustawy, zarządca nieruchomości jest zobowiązany do wykonywania czynności związanych z zarządzaniem nieruchomością zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi ze szczególną starannością, właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz zasadami etyki zawodowej. Jest on także zobowiązany do kierowania się zasadą ochrony interesu osób, na których rzecz wykonuje te czynności.

Zarządca nieruchomości podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności zarządzania. Jeżeli zarządca wykonuje czynności przy pomocy innych osób, działających pod jego nadzorem, podlega on również ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone działaniem tych osób.

Standardy zawodowe ustalają organizacje zawodowe zarządców nieruchomości w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (art. 186 ust. 5 ustawy).

Przy wykonywaniu działalności zawodowej w związku z zawartą umową o zarządzanie nieruchomością, w zakresie objętym tą umową, zarządca odpowiedzialny zawodowo za jej wykonanie ma

prawo wglądu oraz pobierania odpowiednich odpisów, wypisów i zaświadczeń zawartych w księgach wieczystych, katastrze nieruchomości, ewidencji sieci uzbrojenia terenu, tabelach taksacyjnych i mapach taksacyjnych, planach miejscowych, studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gmin oraz decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ewidencji ludności (art. 186 ust. 6).

Zgodnie z art. 189 ustawy zarządzanie nieruchomościami należącymi do gminnego zasobu nieruchomości może być powierzone podmiotom tworzonym w tym celu przez jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zarządzanie będzie wykonywane przez zarządców nieruchomości wymienionych w art. 184 ust. 2.

Stosownie do art. 188 ust. 1 ustawy, zarządca niewypełniający obowiązków dotyczących zarządzania nieruchomością, podlega odpowiedzialności zawodowej.

Przepisy karne art. 198 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy stanowią, że karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny, podlega osoba prowadząca bez licencji zawodowej działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami, polegającej na wykonywaniu czynności określonych w art. 185 ust. 1 ustawy oraz przedsiębiorca powierzający wykonywania ww. czynności osobie nieposiadającej odpowiednio uprawnień lub licencji zawodowych.

F) Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁷² definiuje m.in. pojęcie lokalu. Samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu mogą stanowić odrębne nieruchomości (art. 2 ust. 1). Do lokali mogą przynależeć, jako jego części składowe, pomieszczenia, choćby nawet do niego bezpośrednio nie przylegały lub były położone w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal, a w szczególności: piwnica, strych, komórka, garaż (art. 2 ust. 4).

Prawa i obowiązki właścicieli lokali wymienione są w rozdziale 3 ustawy o własności lokali. Zgodnie z art. 12, właściciel lokalu ma prawo do współkorzystania z nieruchomości wspólnej zgodnie z jej przeznaczeniem, natomiast pożytki i inne przychody z nieruchomości wspólnej – zgodnie z ust. 2 – służą pokrywaniu wydatków związanych z jej utrzymaniem, a w części przekraczającej te potrzeby przypadają właścicielom lokali w stosunku do ich udziałów. W takim samym stosunku właściciele lokali ponoszą wydatki i ciężary związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej w części nie znajdującej pokrycia w pożytkach i innych przychodach.

Wymienione w art. 13 obowiązki właściciela sprowadzają się do ponoszenia wydatków związanych z utrzymaniem jego lokalu, utrzymywaniem swojego lokalu w należytym stanie, przestrzeganiem porządku domowego, uczestniczeniem w kosztach zarządu związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej, korzystaniem z niej w sposób nie utrudniający korzystania przez innych współwłaścicieli oraz współdziałaniu z nimi w ochronie wspólnego dobra.

Zgodnie z art. 14 na koszty zarządu nieruchomością wspólną składają się w szczególności: wydatki na remonty i bieżącą konserwację; opłaty za dostawę energii elektrycznej i ciepłej, gazu i wody, w części dotyczącej nieruchomości wspólnej, oraz opłaty za antenę zbiorczą i windę; ubezpieczenia, podatki i inne opłaty publicznoprawne, chyba że są pokrywane bezpośrednio przez właścicieli poszczególnych lokali; wydatki na utrzymanie porządku i czystości; wynagrodzenie członków zarządu lub zarządcy.

⁷² Dz. U z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.

Na pokrycie kosztów zarządu właściciele lokali uiszczają zaliczki w formie bieżących opłat, a należności z tego tytułu mogą być dochodzone w postępowaniu upominawczym, bez względu na ich wysokość (art. 15). W przypadku, gdy właściciel lokalu zalega długotrwale z zapłatą należnych od niego opłat, ustawa dopuszcza żądania przez wspólnotę mieszkaniową sprzedaży lokalu w drodze licytacji, na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości. Właścicielowi, którego lokal został sprzedany, nie przysługuje prawo do lokalu zamiennego (art. 16).

Kwestie związane z zarządem nieruchomością wspólną, uregulowane zostały w rozdziale 4 ww. ustawy. Zgodnie z art. 18 ust. 1, właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej.

Istotne unormowania znalazły się w art. 29, z którego wynika, iż zarząd lub zarządca, któremu zarząd nieruchomością wspólną powierzono w sposób określony w art. 18 ust. 1, jest obowiązany prowadzić dla każdej nieruchomości wspólnej, określoną przez wspólnotę mieszkaniową, ewidencję pozaksięgową kosztów zarządu nieruchomością wspólną oraz zaliczek uiszczanych na pokrycie tych kosztów, a także rozliczeń z innych tytułów na rzecz nieruchomości wspólnej. Ponadto zobowiązany jest sporządzić protokół przejęcia nieruchomości i jej dokumentacji technicznej (budowlanej, powykonawczej i książki obiektu budowlanego) w imieniu wspólnoty mieszkaniowej, przechowywać dokumentację techniczną budynku oraz prowadzić i aktualizować spis właścicieli lokali i przypadających im udziałów w nieruchomości wspólnej.

Kolejną powinnością zarządcy nieruchomością wspólną jest dokonywanie rozliczeń przez rachunek bankowy, składanie właścicielom lokali rocznych sprawozdań ze swojej działalności oraz zwoływanie, co najmniej raz w roku, nie później niż w pierwszym kwartale każdego roku zebrania ogółu właścicieli. Przedmiotem takiego zebrania, powinno być w szczególności uchwalenie rocznego planu gospodarczego zarządu nieruchomością wspólną i opłat na pokrycie kosztów zarządu, ocena pracy zarządu lub zarządcy, a także sprawozdanie zarządu i podjęcie uchwały w przedmiocie udzielenia mu absolutorium (art. 30).

W wypadku, gdy zarządca, któremu zarząd nieruchomością wspólną powierzono w sposób określony w art. 18 ust. 1, nie zwoła zebrania ogółu właścicieli lokali ww. terminie, zebranie takie może zwołać każdy z właścicieli.

Rynek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi własność wspólnot mieszkaniowych nie może być obsługiwany przez podmioty komunalne, niezależnie od ich formy prawnej. W konsekwencji, nawet w przypadku, gdyby wspólnota mieszkaniowa podjęła uchwałę o powierzeniu zarządu swą nieruchomością podmiotowi utworzonemu przez gminę w trybie art. 189 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to podmiot taki nie mógłby podjąć się zarządu nieruchomością wspólnoty mieszkaniowej. Sytuacja taka będzie miała miejsce niezależnie od tego, czy gmina posiada we wspólnocie większość głosów, czy też jest udziałowcem mniejszościowym, oraz niezależnie od tego, czy wspólnota postanowiła wyłonić zarządcę w trybie zamówień publicznych, czy też bez dochowania tego trybu.

G) Według ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷³, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany użytkować obiekt zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać go w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszcza-

⁷³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623.

jąc do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej (art. 61). Obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowej (w zależności od określonego w ustawie zakresu) kontroli stanu technicznego co najmniej raz w roku oraz co najmniej raz na 5 lat (art. 62 ust. 1). Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany przechowywać przez okres istnienia obiektu dokumenty, o których mowa w art. 60 (m.in. dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą) oraz opracowania projektowe i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania (art. 63). Właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego nie będącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego (art. 64 ust. 1). Protokoły z kontroli obiektu budowlanego, oceny i ekspertyzy dotyczące stanu technicznego oraz dokumenty, o których mowa w art. 63, powinny być dołączone do książki obiektu budowlanego (art. 64 ust. 3).

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanego obszaru

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 42, poz. 236).
3. Ustawa z dnia z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.).
18. Ustawa z dnia z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.).
19. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
6. Minister Administracji i Cyfryzacji
7. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
8. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
9. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
10. Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Prezesa Regionalnych Izb Obrachunkowych
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Infrastruktury
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
15. Wojewodowie
16. Marszałkowie województw



**MINISTER
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

Warszawa, dnia 01 lutego 2012 r.

Sławomir Nowak

BS-5aw-053-K-22/2012

**Pan
Jacek Jeziński
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na pismo z dnia 26 stycznia br., znak: LZG-4101-03/2011, P/11/181 przekazujące Informację o wynikach kontroli *Zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin*, uprzejmie informuję, że podtrzymuję uwagę do pkt 2.2 Uwagi końcowe i wnioski (str. 10 Informacji) prezentowaną w piśmie z dnia 20 stycznia 2012 r., znak BS-5jb-053-K-22/2012 w poniższym brzmieniu.

„Zgodnie z wnioskiem zawartym w ww. pkt 2.2 cyt.: *„należy uznać za konieczne rozważenie przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej podjęcia działań mających na celu doprecyzowanie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej lub ustawy o gospodarce nieruchomościami w kierunku jednoznacznego określenia zakazu bądź dopuszczenia do wykonywania przedmiotowej działalności.”* Należy wyjaśnić, że wniosek ten nie został właściwie zaadresowany, ponieważ ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, z późn. zm.) nie znajduje się w zakresie kompetencji ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Projektodawcą tej ustawy był

b. Minister Administracji i Spraw Wewnętrznych, którego następcą prawnym jest obecnie Minister Administracji i Cyfryzacji.

Równocześnie wyjaśniam, że ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.) nie reguluje kwestii dotyczących zasad zarządzania przez spółki komunalne nieruchomościami wspólnymi. Zagadnienia te uregulowane są w powoływanej już wyżej ustawie o gospodarce komunalnej. Mając zatem na uwadze treść sformułowanego wniosku i merytoryczny zakres postulowanych zmian, należy zwrócić uwagę na fakt, iż brak jest podstaw do nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami w celu wprowadzenia zmian zasad zarządzania przez spółki komunalne nieruchomościami wspólnymi, które określone są w ustawie o gospodarce komunalnej.”

Ponadto chciałbym zauważyć, że ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, z późn. zm.) reguluje prawa i obowiązki właścicieli lokali oraz zasady funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, wobec czego przepisy dotyczące działania spółek komunalnych znajdują się poza zakresem merytorycznym ustawy o własności lokali i nie powinny być do niej dodawane.

Reasumując, ponownie wnoszę do Pana Prezesa o wycofanie przedmiotowego wniosku zawartego w pkt 2.2 ww. Informacji lub zmianę jego adresata.

Z poważaniem

MINISTER TRANSPORTU
BUDOWNICTWA I GOSPODARSTWA MORSKIEGO
w zastępstwie

Tadeusz Jarmuziewicz
Sekretarz Stanu

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
do Informacji o wynikach kontroli *Zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym*
przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin, zgłoszonego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy
z dnia 23 grudnia o Najwyższej Izbie Kontroli

W przedłożonym stanowisku Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, odnosząc się do sformułowanego w Informacji wniosku o *rozważenie podjęcia działań mających na celu doprecyzowanie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o gospodarce nieruchomościami lub ustawy o własności lokali w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnymi przez spółki z udziałem gminy*, nie negując zasadności wniosku, uznał się niewłaściwym do jego realizacji i wskazał jako właściwego adresata Ministra Administracji i Cyfryzacji.

1. Podstawę sformułowania cytowanego wniosku stanowiły ustalenia kontroli, z których wynikało, że każda z 18 skontrolowanych spółek z udziałem samorządu gminnego prowadziła działalność gospodarczą niezwiązaną z realizacją zadań publicznych gmin z naruszeniem ustawowych ograniczeń, polegającą na komercyjnym zarządzaniu nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych i wykonywaniu na ich rzecz odpłatnych usług. W ocenie NIK, niezależnie od nielegalności przedmiotowej działalności, negatywnym skutkiem tego stanu rzeczy było zdominowanie lokalnego rynku usług w tym zakresie oraz – mając na uwadze szczególną pozycję tych podmiotów – stworzenie barier dla ukształtowania się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji i aktywności gospodarczej. Niewątpliwym wpływ na ten stan rzeczy miała różna interpretacja przepisów prawa przez kontrolowane podmioty, ale również przez sądy powszechne¹ i administracyjne². W szczególności, uprawnienia do zarządzania nieruchomościami wspólnymi przez podmioty komunalne wywodzono z przepisu art. 18 ustawy o własności lokali oraz z przepisu art. 189 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powszechność oraz wskazane powyżej negatywne konsekwencje praktyki zarządzania nieruchomościami wspólnymi przez spółki z udziałem gmin, uzasadniają konieczność zmian legislacyjnych w tym obszarze. Zasadność ww. wniosku sprowadza się do konieczności doprecyzowania przywołanych we wniosku przepisów, w celu wyeliminowania różnych interpretacji co do dopuszczalności bądź zakazu prowadzenia przez spółki z udziałem gmin działalności w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnymi.

2. Mając na uwadze, że do materii dotyczącej zarządzania przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin nieruchomościami wspólnymi, w tym z udziałem lokali stanowiących gminny zasób

¹ Zob. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2009 r. sygn. III CZP 129/08 (*OSNC 2009/12/158, Biul. SN 2009/1/8*).

² Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2003 r. sygn. II SA/Wr 1234/03 (*OwSS 2004/1/12, Wspólnota 2004/5/56*).

nieruchomości, odnoszą się regulacje zawarte w szeregu aktach normatywnych³, uzasadnione jest stanowisko Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, że w realizację przedmiotowego wniosku powinien być również zaangażowany – wskazany w stanowisku jako projektodawca ustawy o gospodarce komunalnej – minister właściwy do spraw administracji publicznej, tj. aktualnie Minister Administracji i Cyfryzacji. Uwzględniając argumenty przedstawione w powyższym zakresie, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie przepisu art. 64 ust. 2 ustawy o NIK, przekazała także Informację Ministrowi Administracji i Cyfryzacji. Omawiana materia dotyczy bowiem niewątpliwie także regulacji zawartych w ww. ustawie o gospodarce komunalnej, odnoszących się do zasad i form funkcjonowania samorządu terytorialnego i jednostek (podmiotów) samorządowych w obrocie gospodarczym poza sferą użyteczności publicznej. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę fakt, że omawiana materia ma charakter międzyresortowy (przypisany różnym działom administracji rządowej), to jednak istota wniosku nie dotyczy ogólnych zasad prowadzenia przez spółki komunalne działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności (uregulowanych w ustawie o gospodarce komunalnej), a konkretnej działalności tych podmiotów w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnymi, do której – wbrew twierdzeniom zawartym w stanowisku – odnoszą się bezpośrednio przepisy regulujące sprawy związane z gospodarką oraz zarządzaniem nieruchomościami, w tym z udziałem nieruchomości gminnych (ustawa o gospodarce nieruchomościami) oraz sposobem zarządu nieruchomością wspólną (ustawa o własności lokali). Dlatego też, nie można zgodzić się ze stanowiskiem o braku kompetencji ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej do realizacji części sformułowanego w Informacji wniosku.

Należy także zauważyć, że w przypadku spraw leżących w zakresie różnych działów administracji rządowej, stosownie do przepisu art. 38 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.), minister kierujący określonym działem w celu realizacji swoich zadań współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z innymi członkami Rady Ministrów.

2 up.

WICEPRZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

³ W szczególności: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 42, poz. 236), ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.).



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI
PODSEKRETARZ STANU

Magdalena Wilamowska

Warszawa, dnia 1 marca 2012 r.

MAC-DKSiW-096-299/2012

Marian Cichosz

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezko,

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 lutego 2012 r. znak: LZG-4101-03/2011, P/11/181, dotyczące realizacji wniosku de lege ferenda w zakresie nowelizacji przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, przy którym przekazana została Informacja o wynikach kontroli pn. *Zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin* uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Jak wynika z *Informacji o wynikach kontroli*, w trakcie przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli działań stwierdzono nieprawidłowości w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego, które mogą być wynikiem – zdaniem NIK-u - nieprecyzyjnych uregulowań ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 42, poz. 236), ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) oraz ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. 80, poz. 903 ze zm.). Przedstawiając dane wyniki NIK zwrócił także uwagę na problematykę tzw. monopolizacji przez gminy usług komunalnych.

Odnosząc się do postulatu zmiany przepisów [tutaj warto pamiętać, iż jedynie ustawa o gospodarce komunalnej, jako akt normatywny o charakterze ustrojowym, pozostaje w zakresie właściwości Ministra Administracji i Cyfryzacji] w pierwszej kolejności niezbędnym pozostaje odniesienie się do przepisów powszechnie obowiązującego prawa w zakresie zasad prowadzenia działalności komunalnej oraz realizacji w ramach tej działalności zadań publicznych, jak też podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego – w tym też zakresie wskazać należy nie tylko na przepisy ustawy o gospodarce komunalnej, lecz także powiązane z nimi samorządowe przepisy ustrojowe [w danym przypadku ustawę z dnia 8 marca 1990 r.

ó samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)). Już brzmienie art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej wskazuje, że gospodarka komunalna polega na wykonywaniu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu przyniot użyteczności publicznej mają te zadania, których celem jest nieprzerwane i bieżące zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Warto w tym miejscu odnieść się do charakteru wykonywanych zadań – zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 7 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań gminy należą sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego. Sposób realizacji zadań z tego zakresu będą regulowały m.in. przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o własności lokali, czy też ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.). Nie można zatem wykluczyć, iż wynikające z tych ustaw zadania, jak też formy aktywności gospodarczej, odnosić się będą do zadań z zakresu użyteczności publicznej. Nie deprecjonując dokonanych ustaleń kontrolnych warto jest pamiętać, iż zakres uprawnień jednostki samorządu warunkuje forma właścicielska – zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi wynikać będzie z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zakres tych uprawnień będzie się inaczej kształtował w odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych (powstających w wyniku przekształceń) i nieruchomości wspólnych, niemniej pamiętać należy o postanowieniach art. 40 ustawy o własności lokali oraz podjętej na tym gruncie linii orzeczniczej (vide uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III CZP 129/08). Reasumując, bezsprzeczne pozostaje, że gmina posiada uprawnienia do zarządzania gminnym zasobem nieruchomości.

Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej - gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w wybranej formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego – (vide art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Jednocześnie, ustawa o gospodarce komunalnej dopuszcza, że wykonanie zadania może być powierzone innemu podmiotowi (m.in. z zastosowaniem trybu zamówień publicznych). Wykonywanie zadań publicznych przy pomocy własnych podmiotów, czy też powierzenie ich wykonania innemu pozostawione jest do wyłącznej decyzji jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gdy gmina wykonuje swoje zadania publiczne przy pomocy własnej jednostki organizacyjnej (także spółki) nie dochodzi do udzielenia zamówienia publicznego, gdyż odbywa się ono bez powstania zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym. Podobne stanowisko zajął Europejski Trybunał Sprawiedliwości, gdzie w orzeczeniu z dnia 10 września 2009 r. w sprawie C-573/07 Sea Srl, ETS stwierdził, że udzielanie zamówienia spółce komunalnej następuje bez trybu zamówienia publicznego. Sama też ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) wyłącza tryb zamówień publicznych w stosunku

do zamówień udzielanych instytucji gospodarki budżetowej przez organ władzy publicznej wykonujący funkcje organu założycielskiego tej instytucji (vide art. 4 pkt 13 u.z.p.).

Reasumując podkreślić należy, że zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego wynikają z potrzeb społecznych i konieczności zabezpieczenia ważnych społecznie wartości. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania z zakresu użyteczności publicznej przypisane są jednostkom samorządu terytorialnego z mocy prawa – taki też charakter (jako zadań z zakresu użyteczności publicznej) ma zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym, ponieważ służy bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej. Zadanie to gmina może wykonywać zarówno przy pomocy samorządowego zakładu budżetowego lub spółki komunalnej. Natomiast podejmowanie przez gminę działań w zakresie zarządzania nieruchomościami prywatnymi oraz nieruchomościami tylko w części będącej własnością komunalną, może następować w formie spółki w ramach działalności gospodarczej. Działalność ta może być podejmowana na zasadach i w granicach określonych w art. 7 i 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Istotnym przy tym pozostaje, że wskazane przepisy są gwarancją nie tylko dla zachowania ustrojowych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego (w wymiarze wykraczającym poza zakres użyteczności publicznej), lecz także dla ochrony konkurencji (gdyż przepisy te określają w jakich przypadkach tego rodzaju działalność gospodarcza jest dopuszczalna). Ocena poszczególnych stanów faktycznych zachowania zasady konkurencyjności należy do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Z poważaniem,

PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji
M. Wilamowska
Magdalena WILAMOWSKA

Zastępca Dyrektora
Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosek
Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji
[Signature]
Piotr WITKOWSKI
1.03.2018