



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 3 sierpnia 2011 r.

**Pan Dariusz Kopka
Prezes Zarządu
Przedsiębiorstwa Gospodarki
Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o.
w Dreżdenku**

LZG-4101-03-03/2011, P/11/181

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze skontrolowała zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej spółka z o.o. w Dreżdenku w latach 2009 – 2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 21 lipca 2011 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuję Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Spółki w kontrolowanym zakresie, natomiast pozytywnie – działania Zarządu podjęte w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej jest spółką, w której 85% udziałów posiada gmina Dreżdenko. W okresie objętym kontrolą Spółka prowadziła działalność gospodarczą nie wykraczającą poza przedmiot działalności określony w umowie spółki oraz ujawniony w KRS. Według stanu na 31 grudnia 2010 r. Spółka zarządzała:

- 43 budynkami oraz 616 lokalami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości,
- 205 nieruchomościami wspólnymi (wspólnotami mieszkaniowymi), z tego 32 wspólnotami mieszkaniowymi bez udziału gminy.

W latach 2009-2010 Spółka uzyskała przychody w łącznej kwocie 17.516 tys. zł, w tym 4.868 tys. zł (27,8%) z tytułu administrowania na zlecenie nieruchomościami nie wchodzącymi w skład zasobu komunalnego (wspólnotami mieszkaniowymi)².

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Z tego w 2009 r. – 2.518 tys. zł, a w 2010 r. – 2.350 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 28,8% i 26,8% przychodów ogółem.

W ocenie NIK, zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych przez spółkę prawa handlowego z udziałem gminy nie było dopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów prawa. Zakaz prowadzenia takiej działalności określony został w art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³, z którego wynika, że spółki z udziałem gmin nie mogą (poza szczególnymi przypadkami) być tworzone poza sferą użyteczności publicznej⁴. Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie może być uznane za realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej, gdyż nie dotyczy zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców i nie jest usługą powszechnie dostępną (zaspokaja potrzeby i jest dostępna tylko dla członków wspólnoty).

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega trafność i racjonalność argumentacji Pana Prezesa, uzasadniającej zarządzanie wspólnotami mieszkaniowymi przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin. Zezwolenie na przedmiotową działalność w określonych prawem sytuacjach odpowiadałoby zasadom pragmatyzmu w zarządzaniu zasobem gminnym, zwłaszcza w przypadku wspólnot z udziałem lokali gminnych. Jednak aktualny stan prawny w tym zakresie jest jednoznaczny, a ewentualna zmiana przepisów należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

W sprawie zlecenia Spółce administrowania nieruchomościami nie wchodzącymi w skład zasobu komunalnego Najwyższa Izba Kontroli skieruje do Burmistrza Drezdenka (głównego udziałowcy Spółki) odrębne wystąpienie pokontrolne.

2. Spółka zarządzała komunalnym zasobem mieszkaniowym, na podstawie kilkakrotnie aneksowanego porozumienia z gminą z dnia 31 grudnia 2005 r. Niezgodne z prawem zapisy ww. porozumienia dotyczyły:

- przekazania Spółce, wbrew zakazowi określonemu w art. 25 ust. 3, w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵, zadań w zakresie wydzierżawiania, wynajmowania i użyczenia nieruchomości wchodzących w skład zasobu, w konsekwencji czego stroną zawieranych umów była Spółka;
- powierzenia Spółce, wbrew zakazowi określonemu w przepisie art. 25 ust. 3, w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podejmowania czynności w postępowaniu sądowym dotyczących zarządzanych nieruchomości. W konsekwencji Spółka występowała jako strona powodowa⁶ w 62 sprawach sądowych o zapłatę należnego czynszu w łącznej kwocie 370,8 tys. zł;

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 42, poz. 236.

⁴ Zadania własne gminy określone zostały w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Działalność prowadzona przez podmioty komunalne w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy, określonym tym przepisem, gdyż ma charakter komercyjny i jako taka wykracza poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej.

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

⁶ W uchwale z dnia 23 maja 2003 r. (Sygn. III CZP 26/03, Lex 78007) Sąd Najwyższy stwierdził niedopuszczalność występowania i to zarówno we własnym imieniu (zastępstwo pośrednie), jak i w imieniu właściciela - gminy (zastępstwo bezpośrednie) w postępowaniu sądowym w sprawach o własność lub inne prawa rzeczowe na nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu lub dzierżawy, o stwierdzenie nabycia spadku, o zasiedzenie oraz o wpis w księdze wieczystej lub o założenie księgi wieczystej.

- nieokreślenia sposobu ustalenia lub wysokości należnego Spółce wynagrodzenia z tytułu zarządzania zasobem, do czego zobowiązywał przepis art. 185 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto na podstawie postanowień ww. porozumienia Spółka nie przekazywała gminie wpływów uzyskiwanych z czynszów najmu lokali komunalnych w łącznej kwocie 1.860.170,93 zł, chociaż przepisy art. 54 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷ klasyfikowały je jako dochody gminy.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podjęte przez strony ww. porozumienia w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Jeszcze w trakcie kontroli, tj. 6 czerwca 2011 r., strony zawarły nową umowę o zarządzanie nieruchomościami, spełniającą wymogi określone w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3. Spółka była należycie przygotowana organizacyjnie i merytorycznie do zarządzania zasobami lokalowymi. W szczególności dysponowała licencjonowanymi zarządcami nieruchomości oraz posiadała ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności zarządzania nieruchomościami. Użytkowany przez Spółkę program informatyczny „CZYNSZE” posiadał funkcje zapewniające obsługę zarządzania zasobami lokalowymi, jednak nie był on w pełni wykorzystywany, m.in. w celu wyodrębnienia ewidencji pozaksięgowej dla każdej wspólnoty z uwzględnieniem poszczególnych tytułów rozliczeń. Negatywną konsekwencją braku odrębnego rozliczania poszczególnych wspólnot było dopuszczenie do wzajemnego kredytowanie się wspólnot mieszkaniowych i najemców lokali komunalnych.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że Pan Prezes, w porozumieniu z autorem ww. programu, zadeklarował przystosowanie go do września br. do obowiązujących zasad prowadzenia ewidencji pozaksięgowej kosztów zarządu nieruchomością wspólną oraz lokali komunalnych.

4. Członkowie Rady Nadzorczej reprezentujący gminę zostali powołani spośród osób, które złożyły egzamin przewidziany w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁸, bądź posiadały wpis na listę radców prawnych. Ustalono natomiast, że w od czerwca 2008 r. do czerwca 2009 r. członkowie Rady Nadzorczej uczestniczyli w jej pracach bez formalnego powołania (uchwały Zgromadzenia Wspólników)⁹, co stanowiło naruszenie przepisu art. 215 § 1 Kodeksu spółek handlowych oraz postanowień umowy Spółki.

5. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wypłacenie udziałowcom Spółki, z pominięciem głównego udziałowca – gminy, ogółem 83.364 zł z zysku netto za lata 2008 – 2010, w formie tzw. „diety za udział w zgromadzeniu wspólników kwitującym rok obrachunkowy” w wysokości 40 zł netto za jeden udział¹⁰. Wypłaty te nie stanowiły zwrotu kosztów, lecz miały na celu – jak wyjaśnił Pan Prezes – zapewnienie drobnym udziałowcom

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

⁹ Za ten okres członkowie Rady Nadzorczej pobrali wynagrodzenie w łącznej kwocie 32.558,96 zł.

¹⁰ Jednak nie więcej niż za 7 udziałów.

(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 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*.

6. Spółka prawidłowo ustalała i rozliczała koszty zarządu, czynsze od najemców, fundusz remontowy, uwzględniając m.in. proporcjonalne obciążenia wynikające z udziałów gminy w wspólnotach oraz aktualne dane o powierzchni lokali mieszkalnych, liczby osób w nich zamieszkałych, standardu mieszkań, tj. wyposażenia lokali w urządzenia sanitarne, instalacje gazowe, c.o. Ponadto Spółka składała właścicielom lokali roczne sprawozdania ze swej działalności, podejmując przy tym wymagane przepisami prawa uchwały dotyczące funkcjonowania wspólnoty. Nieprawidłowości stwierdzono natomiast w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnymi bez formalnego uregulowania zakresu uprawnień i obowiązków zarządcy oraz sposobu ustalenia lub wysokości wynagrodzenia zarządcy w drodze pisemnych umów o zarządzanie, zawieranych z poszczególnymi wspólnotami mieszkaniowymi, do czego zobowiązywał przepis art. 185 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zarządzane wspólnoty nie posiadały również wymaganych prawem umów dotyczących:

- wywozu odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi, stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o czystości i porządku w gminach¹¹;
- dostawy energii cieplnej, zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym zgodnie z wymogiem art. 5 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹²;
- zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków, zawartych z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków¹³.

Ponadto żadna zarządzana wspólnota nie posiadała rachunku bankowego, co stanowiło naruszenie art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy z o własności lokali¹⁴.

7. Ze względu na stan techniczny budynków oraz ich wiek (ponad 86% budynków przedwojennych) Spółka nie posiadała wystarczających środków do wypełniania obowiązków określonych 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. Niezaspokojone potrzeby remontowe wynikały z niedoboru środków finansowych i wynosiły w 2009 r. 241,1 tys. zł (brak wpłat zaliczek na fundusz remontowy), a w 2010 r. – 503,3 tys. zł, w tym 387,2 tys. zł stanowiły nieuregulowane zaliczki oraz 116,1 tys. zł niezapłacone czynsze za lokale komunalne. W konsekwencji plany

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

¹² Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

remontowe w ujęciu finansowym wykonano w 2009 r. w 68,6%, a w 2010 r. w 37,4%. Natomiast remonty mieszkań zrealizowano odpowiednio w 112,5% i 137,0%, finansując je ze środków pochodzących z czynszów najmu lokali komunalnych.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do sposobu realizacji przez Spółkę zadań remontowych w budynkach stanowiących zasób komunalny¹⁵. Realizacja wszystkich remontów poprzedzona była uchwałami wspólnot lub porozumieniami z właścicielami mieszkań w zakresie partycypacji w kosztach tych remontów, stosownie do posiadanych udziałów we wspólnocie, a zlecenie, rozliczenie i wykonanie remontów odbyło się prawidłowo. Ponadto Spółka wywiązywała się z obowiązków zgłoszenia do właściwego organu zamiaru wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, a polegających na remoncie istniejących obiektów budowlanych.

8. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zaniechanie realizacji przez Spółkę obowiązków w zakresie dokonywania okresów przeglądów technicznych zarządzanych budynków. Ustalano bowiem, że:

- wbrew obowiązkowi określonymu w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁶, w roku 2009 w przypadku 18 budynków (90% objętych badaniem), a w roku 2010 w przypadku 14 budynków (70% objętych badaniem) nie dokonano rocznych przeglądów ich stanu technicznego. Dodatkowo w roku 2009 w przypadku 3 budynków (15% objętych badaniem), a w roku 2010 w przypadku 6 budynków (20% objętych badaniem) nie dokonano rocznych przeglądów instalacji gazowej;
- w latach 2006 – 2010 wszystkie analizowane budynki były objęte przeglądami 5-letnimi, jednak z niewłaściwą częstotliwością. I tak: w zakresie przeglądu stanu technicznego w 13 przypadkach przeglądy odbywały się co 8 – 12 lat, a w zakresie badania instalacji elektrycznej i piorunochronnej w 9 przypadkach przeglądy odbywały się co 7 – 9 lat.

W ocenie NIK, nieprzeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego budynków skutkowało brakiem rzetelnych informacji o ich stanie technicznym, w tym o potrzebach remontowych, co może prowadzić do pogarszania się właściwości użytkowych i sprawności technicznej tych obiektów.

Wszystkie badane budynki posiadały prawidłowo prowadzone książki obiektu budowlanego. W kontrolowanym okresie nie odnotowano awarii i katastrof zarządzanych obiektów. Spółka nie podejmowała, z przyczyn ekonomicznych, działań zmierzających do opracowania lub aktualizacji dokumentacji technicznej budynków i rozliczenia kosztów związanych z opracowaniem lub aktualizacją tej dokumentacji.

¹⁵ Badaniem w zakresie prawidłowości realizacji remontów objęto pięć największych wartościowo (201,4 tys. zł, tj. 16,6% ogółu remontów) zadań dotyczących ocieplenia budynków (4 zadania o wartości 179,1 tys. zł) i remontu dachu (22,3 tys. zł).

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

9. Należności Spółki związane z zarządzaniem zasobami mieszkaniowymi wyniosły na koniec 2010 r. 2.302,3 tys. zł, w tym odsetki – 486,5 tys. zł, przy stałym ich wzroście; do końca kwietnia 2011 r. odnotowano zwiększenie zadłużenia o 23,3 tys. zł (o 4,5%). Wobec 20 największych dłużników (522,2 tys. na koniec 2010 r.) Spółka podejmowała działania windykacyjne, których głównym celem było zabezpieczenie zaległości przed przedawnieniem. Ich skuteczność była niewielka, bowiem w badanym okresie na rachunek Spółki wpłynęło od tych dłużników łącznie 64,4 tys. zł, tj. 12,3% zaległości, z czego 31,0 tys. zł z własnych środków lokatorów, 18,3 tys. zł z przyznanych dodatków mieszkaniowych oraz 15,0 tys. zł z egzekucji komorniczej.

Wobec 11 dłużników wypowiedziano umowę najmu, jednakże z przyczyn niezależnych od Spółki (brak lokali socjalnych) wypowiedzenia były bezskuteczne.

Zadłużenie 17 dłużników było lub jest objęte postępowaniem sądowym. W badanym okresie Komornik Sądowy umorzył postępowanie egzekucyjne wobec 9 dłużników na skutek bezskuteczności egzekucji, a wobec 8 dłużników, zalegających na koniec 2010 r. z kwotą 213,5 tys. zł, trwają postępowania egzekucyjne na łączną kwotę 113,1 tys. zł. W tym czasie Prezes Spółki zawarł z 15 dłużnikami ugody mówiące o pełnej spłacie ratalnej zadłużenia, przy jednoczesnym umorzeniu odsetek. Umowy te nie zostały jednak zrealizowane. W Spółce nie odnotowano przedawnienia przedmiotowych należności.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny wynikające z ustaleń kontroli oraz uwzględniając działania podjęte w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych zgodnie z wymogami i częstotliwością wynikającą z przepisów ustawy *Prawo budowlane*.
2. Dokonywanie wypłat z zysku Spółki zgodnie z postanowieniami umowy Spółki oraz z poszanowaniem zasad równego traktowania wszystkich udziałowców.
3. Dostosowanie ewidencji pozaksięgowej kosztów zarządu nieruchomością wspólną oraz lokali komunalnych do obowiązujących zasad.
4. Uregulowanie zakresu uprawnień i obowiązków Spółki jako zarządcy nieruchomości oraz sposobu ustalenia lub wysokości należnego Spółce wynagrodzenia w drodze pisemnych umów o zarządzanie, zgodnie z wymogami ustawy o gospodarce nieruchomościami.
5. Zapewnienie zarządzanym nieruchomościom wspólnym odrębnych rachunków bankowych oraz brakujących umów o dostawę mediów.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Z poważaniem

Rozdzielnik:

1. adresat
2. a/a