



**Pan Ryszard Szczepaniak  
Prezes Zarządu  
Zakładu Gospodarki  
Komunalnej Sp. z o.o.  
w Skwierzynie**

LZG-4101-03-04/2011, P/11/181

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze skontrolowała zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym przez Zakład Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Skwierzynie w latach 2009-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 15 czerwca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Zakładu Gospodarki Komunalnej w kontrolowanym zakresie.**

1. Zakład Gospodarki Komunalnej jest spółką, której 100% udziałów posiada gmina Skwierzyna. Według stanu na 31 grudnia 2010 r. Spółka zarządzała:

- 125 budynkami o łącznej powierzchni 33,0 tys. m<sup>2</sup>, w tym 109 przedwojennymi, a szacunkowa wartość odtworzeniowa mienia wynosiła 8.095 tys. zł,
- 91 wspólnotami mieszkaniowymi, w tym 72 wspólnotami, których członkiem jest gmina.

W ocenie NIK zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych przez gminne spółki prawa handlowego 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 komunalnej*<sup>2</sup>, z którego wynika, że spółki z udziałem

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

gmin nie mogą (poza szczególnymi przypadkami) być tworzone poza sferą użyteczności publicznej<sup>3</sup>. 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 uwarunkowania i racjonalne przesłanki uzasadniające zarządzanie wspólnotami mieszkaniowymi przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin. Zezwolenie na przedmiotową działalność, w jasno i precyzyjnie określonych prawem sytuacjach, odpowiadałoby zasadom pragmatyzmu w zarządzaniu zasobem gminnym, zwłaszcza w przypadku wspólnot z udziałem lokali gminnych. Jednak aktualny stan prawny w tym względzie jest jednoznaczny, a ewentualna zmiana przepisów należy do kompetencji ustawodawcy. W sprawie przedstawionej nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli skieruje odrębne wystąpienie pokontrolne do Burmistrza Skwierzyny.

2. Spółka zarządzała budynkami i lokalami komunalnymi w oparciu o pisemną umowę zawartą w dniu 31 października 1996 r. z gminą Skwierzyna. Nie dostosowano jej jednak do regulacji zawartych w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*<sup>4</sup>, tj. umowa:

- nie wskazywała imiennie zarządcy nieruchomości, numeru jego licencji zawodowej oraz oświadczenia o posiadanym ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej (art. 185 ust. 2 ww. ustawy),
- nie zawierała koniecznych ograniczeń czynności zarządczych Spółki określonych w art. 25 ust. 3, w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7-9 ww. ustawy, a dotyczących m.in. wynajmowania lokali, podejmowania czynności w postępowaniu sądowym w sprawach o zapłatę należności i roszczenia ze stosunku najmu. W następstwie powyższego Spółka występowała jako strona powodowa w 60 sprawach sądowych o zapłatę należnego czynszu z tytułu najmu w łącznej kwocie 209 tys. zł, uzyskując w wyniku działań windykacyjnych 58 tys. zł. Czynności powyższe należały do wyłącznych kompetencji burmistrza i nie mogły być wykonywane przez Spółkę.

W okresie objętym kontrolą, w Spółce czynności w zakresie zarządzania nieruchomościami nie były wykonywane przez zarządców nieruchomości posiadających

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

licencję zawodową, tj. niezgodnie z wymogami art. 184 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>. Przyczyną powyższego było odejście na emeryturę (w sierpniu 2008 r.) pracownika firmy posiadającego licencję zarządcy.

**3.** Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieodprowadzanie przez Spółkę na rachunek dochodów gminy pobranych czynszów z najmu lokali komunalnych: w 2009 r. – 417,5 tys. zł i w 2010 r. – 428,9 tys. 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 terytorialnego<sup>6</sup> klasyfikują je jako dochody gminy. Jak wynika z wyjaśnień, odmienny sposób rozliczeń z gminą funkcjonował od początku działalności Spółki.

Jako niewystarczającą NIK ocenia windykację należności z tytułu czynszów i mediów. W 2010 r. stan należności z ww. tytułów uległ zwiększeniu do 952,5 tys. zł (z 859,9 tys. zł), przy czym 84 z 211 dłużników posiadało zadłużenie powyżej 12 miesięcy. Łączna kwota nieściągalnych należności wynosiła 138,1 tys. zł. Wskutek opieszałości w windykacji przedawnieniu (przed 1.01.2009 r.) uległy należności od 10 dłużników w łącznej kwocie 21,2 tys. zł.

Analiza stanu zaległości z tytułu korzystania z 23 lokali mieszkalnych (czynsze w łącznej kwocie 142,4 tys. zł) wskazuje na opóźnienia w podejmowaniu czynności windykacyjnych, gdyż 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.

**4.** Spółka prowadziła ewidencję księgową kosztów zarządzania nieruchomościami wspólnymi oraz pobieranych zaliczek w formie ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>7</sup>.

Z rocznych sprawozdań finansowych wynika, że Spółka prowadziła działalność z zyskiem netto wynoszącym: w 2009 r. – 158 tys. zł i w 2010 r. – 32 tys. zł. W tym samym okresie łączne przychody z najmu mieszkań gminnych (1.118 tys. zł) nie pokrywały kosztów (1.149 tys. zł), a różnica była finansowana z przychodów uzyskiwanych z innej działalności Spółki.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wynagrodzenie Spółki za zarządzanie zasobem gminy było ok. dwukrotnie niższe od średnich stawek stosowanych przez innych zarządców działających w Skwierzynie, wynosiło 0,54 zł za 1m<sup>2</sup> powierzchni i nie było zmieniane od 2003 r.

---

<sup>5</sup> Aktualnie kierownik Hanna Jackowska, po zakończeniu w dniach 28-29.04.2011 r. z wynikiem pozytywnym postępowania kwalifikacyjnego, uzyskała licencję zawodową.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

W sprawozdaniach finansowych za 2009 r. i 2010 r., wskutek przeoczenia, nie wykazano należności i zobowiązań od podmiotów powiązanych, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 43 ustawy *o rachunkowości*, w sytuacji, gdy należności te wynosiły 541,8 tys. zł, a zobowiązania 220,0 tys. zł. Natomiast w sprawozdaniu finansowym za 2010 r. nie dokonano odpisów aktualizujących wartości należności (art. 46 ust. 2 pkt 3 ustawy *o rachunkowości*) o kwotę należności nieściągalnych – 138,1 tys. zł. Główna księgową zadeklarowała uregulowanie ww. zagadnień podczas sporządzania sprawozdania za bieżący rok obrotowy.

5. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>8</sup>, Spółka powinna zawierać umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy i roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Tymczasem analiza wydatków w łącznej kwocie 285,8 tys. zł wykazała, że z pominięciem ww. ustawy Spółka dokonała zakupu w 2009 r. ciągnika Massey Ferguson za kwotę 203,7 tys. zł oraz zleciła w 2010 r. za 82,1 tys. zł przeprowadzenie prac remontowych na nieruchomości położonej w Murzynowie, ul. Leśna 5. Udzielenie zamówień na remont ww. nieruchomości nie poprzedzało przeprowadzenie postępowania w trybie i na zasadach określonych w ustawie Pzp. Ograniczono się do przeprowadzenia 4 odrębnych, uproszczonych postępowań w trybie określonym w regulaminie udzielania zamówień publicznych, wydanym w formie zarządzenia Prezesa Spółki.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt uregulowania w formie zarządzenia zasad wydatkowania środków na zamówienia o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro. Z kontroli wynika jednak, że pracownicy nie w pełni respektowali jego wymogi. Bez zastosowania trybu określonego w zarządzeniu wydatkowano łącznie 277,5 tys. zł (2009 r.) oraz 87,3 tys. zł (2010 r.) na remonty gminnego zasobu mieszkaniowego.

6. Spółka nie posiada wystarczających środków do wypełniania obowiązków określonych w art. 185 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, m.in. utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym, zgodnie z przeznaczeniem oraz zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości, w szczególności z uwagi na stan techniczny budynków oraz ich wiek (ponad 87% budynków przedwojennych).

Z zaplanowanych 55 zadań remontowych na lata 2009 – 2010, wykonano 31, gdyż pozostałe środki przeznaczono na pilne zadania (77) spoza planu. Łącznie na remonty

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 659 ze zm.

wydatkowano 876,5 tys. zł, przy czym szacunkowe potrzeby na 31.12.2010 r. wynoszą w perspektywie kilkuletniej ok. 4.750,1 tys. zł<sup>9</sup>.

Spółka nie w pełni realizowała obowiązki wynikające z art. 30 ust. 1 pkt 2, w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 1, art. 61, art. 62 ust. 1 pkt 2, art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>10</sup>. Po analizie dokumentacji 15 budynków ustalono, że:

- tylko w przypadku jednego budynku dokonano obowiązkowej (co najmniej raz na 5 lat) kontroli, polegającej m.in. na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. W przypadku pozostałych budynków, od czasu przejęcia przez Spółkę zarządania zasobem nie objęto ich taką kontrolą;
- dla każdego budynku prowadzono książkę obiektu budowlanego, jednakże zawierały one wyłącznie dane ogólne o obiekcie, bez zapisów dotyczących przeprowadzonych badań i kontroli stanu technicznego budynku;
- pomimo ustawowego obowiązku oraz postanowień *umowy* z dnia 31 października 1996 r. (§ 3 ust. 4) nie utrzymywano właściwego stanu technicznego budynków. Aż 8 zostało przez Spółkę zakwalifikowanych do remontu kapitalnego lub rozbiórki. Oględziny 2 spośród 8 ww. budynków (przy ul. Jagiełły 7 i Powstańców Wlkp. 11) potwierdziły zły stan techniczny budynków, na który wpłynął m.in. stan techniczny konstrukcji dachowej, ścian konstrukcyjnych, rynien, stolarki okiennej, drzwi wejściowych i schodów. O złym stanie technicznym tych budynków Spółka informowała wielokrotnie gminę, a koszty remontu kapitalnego oszacowano na kwoty odpowiednio 400 tys. zł i 500 tys. zł;
- w 2009 r. Spółka nie zgłosiła w Starostwie Powiatowym w Międzyrzeczu zamiaru wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. Analiza 14 przeprowadzonych remontów wykazała, że 5 wymagało takiego zgłoszenia, gdyż zakres prac obejmował m.in. wykonanie rynien i rur spustowych, wykonanie podejścia elektrycznego do budynku i lokali, ułożenie nowej instalacji w wolnych lokalach, podział i przygotowanie lokali do zamieszkania, wymianę krokwi i wykonanie nowego pokrycia dachowego, przemurowanie ścian, wykonanie wieńca żelbetowego, przemurowanie kominów, remont instalacji elektrycznej i remont poddasza.

Przyczynami powyższych nieprawidłowości, jak wynika z wyjaśnień, były: w przypadku nieutrzymywania właściwego stanu technicznego budynków – brak funduszy, a w pozostałych przypadkach – przeoczenie lub niedociągnięcia pracowników.

---

<sup>9</sup> Powyższa kwota wynika ze sporządzonego przez Spółkę i przedłożonego gminie *Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

7. Spółka zarządzała wspólnotami mieszkaniowymi w oparciu o pisemne umowy. Analiza 12 nieruchomości wspólnych wykazała, że w każdym przypadku, zgodnie z § 3 ust. 5 umowy o zarządzanie, zawarta została umowa na wywóz odpadów komunalnych, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*<sup>11</sup> oraz umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2001 r. *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*<sup>12</sup>. W każdym przypadku zgodnie z § 3 ust. 1, ust. 13, ust. 16 umowy o zarządzanie oraz stosownie do art. 30 ust. 1 pkt 2-3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. *o własności lokali*<sup>13</sup>, Spółka składała właścicielom lokali roczne sprawozdania ze swojej działalności, zwoływała zebranie ogółu właścicieli, podejmowała uchwały w zakresie, o którym mowa w art. 30 ust. 2 ustawy *o własności lokali*. Prowadziła i aktualizowała spis właścicieli lokali i przypadających im udziałów w nieruchomości wspólnej (art. 29 ust. 1 b ww. ustawy).

Przejęcie w zarząd każdej z 12 nieruchomości wspólnych i ich dokumentacji technicznej nie zostało potwierdzone protokołem. Nie podejmowano czynności zmierzających do opracowania lub aktualizacji dokumentacji technicznej budynku (art. 29 ust. 1b-1c ustawy *o własności lokali*). Spośród 91 wspólnot mieszkaniowych zarządzanych przez Spółkę (stan na 31.12.2010 r.), 31 wspólnot gromadziło środki na fundusz remontowy na wyodrębnionym pomocniczym rachunku bankowym. Pozostałe 60 wspólnot nie posiadało wyodrębnionego rachunku bankowego do wydatkowania i gromadzenia środków na fundusz remontowy, z tego dla 22 wspólnot środki były naliczane na koncie 200 jako zobowiązania, a 38 wspólnot nie posiadało urządzenia księgowego do ewidencjonowania funduszu remontowego.

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

1. Dostosowanie postanowień umowy o zarządzanie zasobem gminnym do wymogów wynikających z obowiązujących przepisów prawa, m.in. w zakresie odprowadzania pobranych czynszów z najmu lokali komunalnych na rachunek dochodów gminy oraz ograniczeń w wykonywaniu czynności związanych z gospodarowaniem zasobem.
2. Zapewnienie udzielania zamówień zgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych* i wewnętrznymi regulacjami.
3. Zintensyfikowanie działań windykacyjnych wobec dłużników.
4. Zapewnienie wykonywania obowiązków wynikających z ustawy *prawo budowlane*.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008, ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.

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.