



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 6 lipca 2010 r.

**Pan
Roman Pogorzelec
Burmistrz Miasta Żary**

LZG-4112-01/2010, S/10/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze skontrolowała Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Żarach (ZGM) w zakresie zarządzania budynkami i lokalami komunalnymi miasta Żary w latach 2007-2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 14 maja 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. ustawy o NIK przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

W wystąpieniu pokontrolnym z 17 czerwca 2010 r., skierowanym do Prezesa Zarządu ZGM w Żarach, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność spółki w kontrolowanym zakresie. Podstawą do sformułowania przedstawionej oceny ogólnej były następujące nieprawidłowości:

- ZGM zarządzał nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, chociaż w świetle obowiązujących przepisów prawa gminne spółki prawa handlowego nie powinny wykonywać takich obowiązków. Zakaz ten określony został w przepisach art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej², z których wynika, że spółki z udziałem gmin nie mogą (poza szczególnymi przypadkami) być tworzone poza sferą użyteczności publicznej³. Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie

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

² Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

³ 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

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);

- Spółka zarządzała budynkami i lokalami komunalnymi bez zawarcia w formie pisemnej umów o zarządzanie nieruchomościami, co naruszało obowiązek wynikający z art. 185 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴;
- zarządzanie nieruchomościami przez ponad dwa lata odbywało się niezgodnie z wymogami art. 184 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż Spółka nie prowadziła tej działalności przy pomocy licencjonowanych zarządców;
- ZGM nie odprowadzał na rachunek dochodów Miasta pobranych czynszów z najmu lokali komunalnych: w 2007 r. w wysokości 3.326.887,98 zł, w 2008 r. – 5.818.935,44 zł i w 2009 r. – 6.621.456,36 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 terytorialnego⁵, klasyfikują je jako dochody gminy;
- Spółka niezgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 25 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami występowała jako strona powodowa w 1.339 sprawach sądowych o zapłatę należnego czynszu z tytułu najmu w łączne kwocie 1.973.285,99 zł, uzyskując w wyniku postępowania egzekucyjnego kwotę 466.070,24 zł. Czynności powyższe należały do kompetencji Pana Burmistrza i nie mogły być wykonywane przez zarządcę nieruchomości;
- we wszystkich skontrolowanych zamówieniach dotyczących wydatków w wysokości 2.325.073,89 zł, Spółka naruszyła obowiązki określone ustawą Prawo zamówień publicznych⁶;
- Spółka nie zrealizowała nakazów określonych w zarządzeniach Pana Burmistrza nr 148/07 z 28 maja 2007 r. i nr 29/09 z 23 stycznia 2009 r. dotyczących ponoszenia kosztów utrzymania zasobów komunalnych za dany rok w wysokościach nieprzekraczających wpływów wynikających z zatwierdzonej stawki czynszu regulowanego. Do pokrycia kosztów zabrakło w 2007 r. – 2.371.227,82 zł, w 2008 r. – 1.136.457,55 zł, a w 2009 r. – 739.077,82 zł.

określonym tym przepisem, gdyż ma charakter komercyjny i jako taka wykracza poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej.

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526

⁶ Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

- zebrane zaliczki na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną Spółka przelewała z opóźnieniem na rachunki wspólnot mieszkaniowych, finansując nimi bieżące potrzeby w zakresie zarządzania pozostałymi nieruchomościami;
- Spółka zawarła umowę z Przedsiębiorstwem Komunalnym „PEKOM” S.A. na dostawę ciepła do budynków nie wyposażonych w układ pomiarowo-rozliczeniowy, której postanowienia dotyczące taryf nie spełniały wymagań należytej ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat – określonych w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁷ oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 października 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło⁸;
- ZGM niegospodarnie wypłacał nienależne wynagrodzenia dostawcy ciepła (101.766,60 zł) oraz uznawał zawyżone koszty wywozu nieczystości płynnych (w 2007 r. – o kwotę 59.094,94 zł i w 2008 r. – o kwotę 61.264,08 zł).

Kontrola wykazała, że wpływ na powstanie niektórych nieprawidłowości miały działania i zaniechania pracowników Urzędu Miasta Żary. I tak:

- 1) Pan Burmistrz powierzył Spółce zarządzanie nieruchomościami gminy bez przeprowadzania procedury wyłonienia takiego podmiotu w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, wymaganej przepisem art. 25 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zastępując umowę o zarządzanie nieruchomościami zarządzeniem o powierzeniu zadań. Określono w nim m.in. stawkę wynagrodzenia dla Spółki za realizację obowiązków w wysokości 1,85 zł za m² w sytuacji, gdy stawki pobierane przez innych zarządzających w Żarach wynosiły od 0,40 zł do 0,80 zł za m². Brak otwartości i konkurencyjności wyboru wykonawcy ww. obowiązków uniemożliwia ocenę racjonalności ustalenia tego wynagrodzenia na wskazanym poziomie.
- 2) W wyniku podziału w 2009 r. Przedsiębiorstwa Komunalnego „PEKOM” S.A. i przejęcia części jego majątku, na Spółkę przeszedł obowiązek spłaty zobowiązań z tytułu kaucji mieszkaniowych stanowiących zabezpieczenie pokrycia należności z tytułu najmu lokali komunalnych, które będą wymagały znacznych środków finansowych. W planie podziału spółki PEKOM określono, że wszelkie aktywa i pasywa, zarówno bilansowe jak

⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 193, poz. 1423.

i pozabilansowe, związane z działalnością wyodrębnionego w PEKOM zakładu wspólnot mieszkaniowych, przejdą na ZGM. Na ten cel zapewniono środki w wysokości nominalnej kaucji, tj. 67.934,71 zł, gdy ich szacunkowa wartość po zwaloryzowaniu - wymaganym zgodnie z przepisem art. 6 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁹ - winna wynosić 2.152.707,60 zł. Do powstania tego uchybienia przyczyniło się skorzystanie przez właściciela spółki (gminę) z możliwości zrezygnowania z badania przez biegłego planu podziału w zakresie jego poprawności i rzetelności oraz sporządzenia oświadczenia zawierającego informację o stanie księgowym spółki, przewidzianej w art. 538¹ ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych¹⁰. Podkreślenia wymaga, że na Spółkę nałożono obowiązek spłaty kaucji w sytuacji, gdy nie były one do niej wpłacane, bowiem najemcy wpłacali kaucje na rachunek Urzędu Miejskiego w Żarach.

- 3) Miasto Żary przekazało Spółce środki na dofinansowanie remontów mieszkań komunalnych: w 2007 r. w wysokości 1.410.676 zł, w 2008 r. – 1.459.400 zł, a w 2009 r. – 1.375.000 zł. Środki te Urząd Miasta zaewidencjonował jako zakup usług remontowych, natomiast spółka w sprawozdaniach finansowych klasyfikowała je jako dotacje, chociaż przepisy prawa nie dopuszczają udzielania dotacji spółkom praw handlowego. Miasto Żary nie zawarło z ZGM umowy określającej przeznaczenie tych środków oraz zasady ich rozliczenia. ZGM nie refakturował na Miasto faktur za prowadzone remonty wystawionych przez wykonawców robót. Rozliczenia otrzymanych środków ZGM dokonywał w formie sprawozdań, weryfikowanych m.in. przez komisję Urzędu Miejskiego w Żarach. Z zeznań Pana Burmistrza wynika, że udzielenie dofinansowania – faktycznie dotacji podmiotowej dla Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Żarach - wynikało z tragicznego stanu lokali i budynków zarządzanych przez ZGM, a brak formy pisemnej wynikał z przeoczenia.
- 4) Niekorzystny wpływ na wyniki finansowe Spółki miały długotrwałe postępowania Urzędu Miasta dotyczące przydziału lokali komunalnych. Spółkę obciążały bowiem koszty finansowania wolnych lokali mieszkalnych (na koniec każdego roku było ok. 60 pustostanów). Z powodu przedłużającego się czasu ich zagospodarowania przez Miasto (średnio 14 miesięcy, maksymalnie 26 miesięcy), Spółka nie osiągnęła w latach 2007-2009 przychodów z ww. tytułu w wysokości ok. 427 tys. zł.

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny wynikające z ustaleń kontroli, uwzględniając deklaracje pana Burmistrza złożone w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego realizacji przez Prezesa Zarządu Spółki działań naprawczych zadeklarowanych w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia Spółce środków finansowych niezbędnych do wypłacania zwaloryzowanych kaucji mieszkaniowych.
3. Przekazywanie środków finansowych Spółce na dofinansowanie remontów mieszkań komunalnych w sposób zgodny z ustawą o finansach publicznych.
4. Zapewnienie przydzielania mieszkań komunalnych bez zbędnej zwłoki.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, 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 Burmistrzowi 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.

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa.