

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

NR EWID. 36/97/P96003

INFORMACJA

o wynikach kontroli

"Realizacja niektórych przepisów
ustawy o własności lokali"

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności	5
3. Wnioski	10
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	13
1. Analiza stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	13
1.1. Wspólnota mieszkaniowa, nieruchomość wspólna. Prawa i obowiązki właścicieli	13
1.2. Zarząd wspólnoty mieszkaniowej	14
1.3. Przepisy przejściowe	17
2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych w zakresie kontrolowanej działalności	17
3. Istotne ustalenia kontroli	19
3.1. Wywiązywanie się jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi z obowiązków nałożonych na nich przez ustawę o własności lokali	19
3.2. Legalność i rzetelność działań podejmowanych przez komunalne zakłady budżetowe i przedsiębiorstwa oraz przez spółki komunalne, sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi z udziałem gmin	25
3.3. Przestrzeganie przepisów prawa budowlanego przez jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi jako zarządców obiektów budowlanych	31
3.4. Niektóre działania wspólnot mieszkaniowych oraz jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi nie nakazane w przepisach ustawy o własności lokali	32
3.5. Pomoc finansowa udzielana wspólnotom przez gminy	33
III. OPIS POSTĘPOWANIA POKONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	34

Załączniki:

1. Wykaz jednostek kontrolowanych
2. Wykaz aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Przeprowadzona w okresie od września do grudnia 1996 r. kontrola nr P/96/003 „Realizacja niektórych przepisów ustawy o własności lokali” została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli było dokonanie oceny stosowania niektórych przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali ¹ przez gminy oraz komunalne zakłady budżetowe i spółki prawa handlowego, w zakresie:

- 1) organizowania wspólnot mieszkaniowych przez poprzednich zarządców,
- 2) zgodnego z trybem ustawowym wyboru zarządu wspólnoty,
- 3) respektowania przez wybrany zarząd praw właścicieli lokali i egzekwowania nałożonych na nich obowiązków,
- 4) wywiązywania się przez gminne jednostki organizacyjne i spółki z zawartych ze wspólnotami umów o sprawowanie zarządu (jeżeli sposobu zarządu nie określono w umowie, wówczas obowiązują zasady określone w rozdziale 4 ustawy o własności lokali - art. 18 ust. 3 ustawy o własności lokali).

Kontrola została przeprowadzona w jednostkach komunalnych, którym powierzono sprawowanie zarządu nieruchomościami wspólnymi z udziałem gmin, na podstawie:

- art. 2 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² pod względem legalności i rzetelności oraz gospodarności w zakresie wykonania obowiązków określonych w art. 40 ust. 1 ustawy o własności lokali (w tym przypadku jednostki wykonywały zadania własne gmin, związane z wejściem w życie ustawy o własności lokali),
- art. 2 ust. 3 pkt 4 i 5 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ³ w pozostałym zakresie objętym kontrolą - pod względem legalności i rzetelności działania, niezależnie od statusu prawnego jednostki sprawującej zarząd nieruchomością wspólną, gdyż jednostki te działają w ramach zarządu powierzonego przez właścicieli, tj. nie w imieniu własnym, lecz w imieniu i na rzecz wspólnoty mieszkaniowej.

Kontrola dotyczyła wyłącznie realizacji niektórych przepisów ustawy o własności lokali i nie obejmowała gospodarności działania komunalnych zakładów budżetowych oraz komunalnych spółek prawa

¹ Dz. U. Nr 85, poz. 388.

² Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59, zm.: z 1996 r. Nr 64, poz. 315, Nr 89, poz. 402. Przepis art. 2 ust. 2 ustawy o NIK stanowi, że Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych, zaś art. 5 ust. 2 tej ustawy - że kontrola działalności samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań własnych gmin przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

³ Z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o NIK wynika, że Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych innych niż wymienione w ust. 1 i 2, w zakresie, w jakim jednostki i podmioty te działają z udziałem mienia państwowego lub komunalnego albo rozporządzają takim mieniem (pkt 4), korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy lub gwarancji albo poręczenia państwa lub samorządu terytorialnego (pkt 5).

handlowego, którym powierzono wykonywanie zarządu nieruchomościami wspólnymi z udziałem gmin. Przedmiotem kontroli było działanie tych jednostek w charakterze zarządu - organu wspólnoty mieszkaniowej. Nie kontrolowano natomiast ich gospodarowania jako administratorów nieruchomości wspólnych. Zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi Najwyższa Izba Kontroli nie posiada kompetencji do przeprowadzania kontroli gospodarności działania zarządów wspólnot mieszkaniowych.

Problematyka realizacji ustawy o własności lokali nie była uprzednio przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Przed rozpoczęciem kontroli przeanalizowano problemy związane z funkcjonowaniem ustawy o własności lokali przedstawiane w skargach nadsyłanych do Najwyższej Izby Kontroli, Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, do Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej oraz w publikacjach prasowych. Ponadto Departament Administracji Publicznej NIK przeprowadził w czerwcu i lipcu 1996 r. dwie kontrole rozpoznawcze dla uzyskania informacji na temat wykonywania przepisów ustawy o własności lokali.

Kontrolą objęto okres od 1 sierpnia 1994 roku do 30 czerwca 1996 r. Kontrole przeprowadzono w 43 jednostkach, którym powierzono sprawowanie zarządu nieruchomościami wspólnymi z udziałem gmin, w tym: w 31 komunalnych zakładach budżetowych, w 11 komunalnych spółkach prawa handlowego (w 10 spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością oraz w 1 spółce akcyjnej)⁴ i w jednym przedsiębiorstwie komunalnym⁵. Wykaz jednostek kontrolowanych stanowi załącznik nr 1 do informacji o wynikach kontroli. Ponadto w 41 urzędach miejskich⁶ zasięgnięto w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji w celu zebrania danych ogólnych związanych z funkcjonowaniem wspólnot mieszkaniowych na terenie gmin, w których działają kontrolowane jednostki.

W kontroli koordynowanej przez Departament Administracji Publicznej uczestniczyły następujące jednostki NIK: Departament Administracji Publicznej oraz Delegatury w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Katowicach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze.

Protokoły kontroli we wszystkich kontrolowanych jednostkach zostały podpisane bez zgłoszenia zastrzeżeń co do zawartych w nich ustaleń.

⁴ W tym także ustalenia 2 kontroli rozpoznawczych.

⁵ Proces przekształcenia tej jednostki w spółkę z o.o. nie został zakończony do dnia zakończenia kontroli.

⁶ W dwóch gminach skontrolowano po dwie jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi, w związku z czym liczba gmin jest mniejsza od liczby kontrolowanych jednostek sprawujących zarząd.

Według danych z 41 gmin ⁷, w których zbierano informacje, na których terenie istniało 8.184 wspólnot mieszkaniowych liczących powyżej 10 lokali, 7.226 wspólnot (tj. 74%) powierzyło zarząd 31 gminnym zakładom budżetowym, 2.244 wspólnoty (tj. 22,7%) - 10 spółkom komunalnym, a 9 wspólnot - przedsiębiorstwu komunalnemu. Przypadki powierzenia zarządu osobom fizycznym były stosunkowo nieliczne i dotyczyły 121 wspólnot, tj. 1,2% (opis str. 21 informacji o wynikach kontroli).

Zarząd najczęściej był sprawowany na podstawie uchwał wspólnot mieszkaniowych o powierzeniu zarządu, jednakże dla 551 spośród 8.184 nieruchomości wspólnych (6,7%) zarząd był wykonywany na podstawie przepisu o charakterze przejściowym - art. 40 ust. 2 ustawy o własności lokali, który stanowi że „do czasu uregulowania spraw związanych z zarządzaniem nieruchomością wspólną przez właścicieli, do dotychczasowego zarządu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali dotyczące zarządu zleconego przez właścicieli osobie fizycznej lub prawnej” ⁸. Oznacza to, że w tych przypadkach pomimo upływu ponad 1,5 roku od wejścia w życie ustawy wspólnoty mieszkaniowe nie rozpoczęły jakiejkolwiek działalności (opis str. 21 informacji o wynikach kontroli).

Tylko 68 spośród 8.184 wspólnot mieszkaniowych (0,8%) skorzystało z przewidzianej w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali możliwości określenia sposobu sprawowania zarządu w drodze umowy cywilnoprawnej lub w akcie notarialnym. W pozostałych przypadkach do sprawowania zarządu nieruchomością wspólną miały zastosowanie zasady określone w ustawie o własności lokali (na podstawie art. 18 ust. 3 tej ustawy).

2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności

Ustalenia kontroli wykazały, że pomimo upływu blisko dwóch lat od dnia ogłoszenia ustawy o własności lokali w Dzienniku Ustaw, ustawa ta nadal nie została w pełni wdrożona. We wszystkich - z wyjątkiem jednej - jednostkach sprawujących zarząd stwierdzono bowiem przypadki nieprzestrzegania niektórych przepisów tej ustawy, a także przypadki naruszenia przepisów prawa budowlanego. Występuje przy tym znaczne zróżnicowanie w zakresie nieprzestrzegania przepisów ustawy o własności lokali przez jednostki objęte kontrolą.

1. Przypadki naruszenia ustawy o własności lokali przez jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi najczęściej polegały na (w nawiasie liczba jednostek sprawujących zarząd, w których stwierdzono naruszenie przepisów tej ustawy):
 - 1) nie przeprowadzeniu - do czasu zakończenia kontroli NIK - przez kontrolowane komunalne jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi pierwszych zebrań wspólnot mieszkaniowych liczących ponad 10 lokali (5), co stanowiło naruszenie art. 30 ust. 1 ustawy o własności lokali. Przeprowadzenie tych zebrań jest

⁷ patrz przypis nr 6, str. 4.

⁸ tzn. art. 19-32 ustawy o własności lokali.

- niezbędne dla rozpoczęcia funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych (opis str. 22 informacji o wynikach kontroli),
- 2) nie przeprowadzeniu w ustawowym terminie (tj. w I kwartale 1996 r.) przez jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi rocznych zebrań dla wszystkich lub dla części zarządzanych wspólnot mieszkaniowych (13), co stanowiło naruszenie przepisów art. 30 ust. 1 ustawy o własności lokali (opis str. 27 informacji o wynikach kontroli),
 - 3) podejmowaniu przez wspólnoty mieszkaniowe uchwał w formie nie przewidzianej w ustawie o własności lokali (4). Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o własności lokali (opis str. 24-25 informacji o wynikach kontroli),
 - 4) niedokonaniu wyboru zarządów wspólnot mieszkaniowych liczących ponad 10 lokali - pomimo, iż kierownik jednostki sprawującej zarząd nieruchomościami wspólnymi posiadał pełnomocnictwo gminy do występowania w jej imieniu jako właściciela lokali (6), co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o własności lokali (opis str. 21 informacji o wynikach kontroli),
 - 5) nieprawidłowym naliczaniu kosztów zarządu nieruchomością wspólną (17), polegającym na: ujmowaniu w rozliczeniu wydatków uśrednionych kosztów dla zarządzanego zasobu mieszkaniowego, nieuwzględnieniu w rozliczeniu kosztów udziału przypadającego na właścicieli lokali użytkowych, obciążaniu właścicieli lokali kosztami sprzątania i utrzymania terenu, w którym nie posiadają oni udziałów (ponieważ lokale nabywali tylko z udziałem w gruncie pod budynkiem), co było sprzeczne z art. 14 ustawy o własności lokali, który określa jakie koszty zalicza się w szczególności do kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej (opis str. 28-29 informacji o wynikach kontroli),
 - 6) nieprawidłowym dzieleniu kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej pomiędzy poszczególnych właścicieli lokali (8), co było niezgodne z art. 12 ust. 2 ustawy o własności lokali stanowiącym m.in., że właściciele lokali ponoszą wydatki i ciężary związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej proporcjonalnie do posiadanych udziałów oraz niezgodne z art. 3 ust. 1 ustawy o własności lokali, określającym zasady wyliczania udziału we współwłasności nieruchomości wspólnej. Jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi - w związku z błędami zawartymi w aktach notarialnych sprzedaży lokali przez gminy oraz z błędnymi danymi w posiadanej dokumentacji, dotyczącymi powierzchni budynku oraz poszczególnych lokali stanowiących własność gminy, a także w związku z niewyjaśnionym stanem prawnym niektórych lokali użytkowych (czy należą one do gminy, czy do wspólnoty mieszkaniowej) - błędnie wyliczały wysokości udziałów przypadające na poszczególnych właścicieli (opis str. 29-30 informacji o wynikach kontroli),
 - 7) niewłaściwym rozliczaniu pożytków z nieruchomości wspólnych (np.: z tytułu najmu należących do wspólnoty mieszkaniowej lokali użytkowych wyodrębnionych z części wspólnych nieruchomości, za umieszczenie reklam na budynku, z tytułu oprocentowania środków na rachunku bankowym wspólnoty), które były przekazywane przez jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi na konto gminy zamiast na rzecz wspólnoty mieszkaniowej (6). Działanie takie stanowiło naruszenie przepisu art. 12 ust. 2 ustawy o własności lokali, zgodnie z którym pożytki i inne przychody z nieruchomości wspólnej służą pokrywaniu wydatków związanych z jej utrzymaniem, a w części przekraczającej te potrzeby przypadają właścicielom lokali stosownie do ich udziałów (opis str. 30 informacji o wynikach kontroli),

- 8) nieegzekwowaniu od właścicieli lokali (w tym od gmin) terminowego wpłacania zaliczek na poczet kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej (14), tj. obowiązku wynikającego z art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali (opis str. 31 informacji o wynikach kontroli),
 - 9) nieprowadzeniu lub niezgodnym z prawem i nierzetelnym prowadzeniu odrębnej ewidencji przychodów i kosztów dla każdej nieruchomości wspólnej (10), w wyniku czego ewidencja ta nie zapewniała możliwości rozliczenia wszystkich przychodów i wydatków dotyczących wyłącznie tej nieruchomości, co było niezgodne z art. 29 ust. 1 ustawy o własności lokali (opis str. 21-22 i 32 informacji o wynikach kontroli),
 - 10) niepowiadomieniu właścicieli lokali w ustawowym terminie, tj. do 30 listopada 1994 r. o zmianach w zakresie praw i obowiązków właścicielskich, wynikających z wejścia w życie ustawy o własności lokali (11), co było niezgodne z art. 40 ust. 1 tej ustawy (opis str. 22-23 informacji o wynikach kontroli),
 - 11) nieprzedstawieniu przez jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi projektu planu gospodarczego i nie uchwaleniu przez wspólnotę mieszkaniową rocznego planu gospodarczego (5), co jest sprzeczne z art. 30 ust. 2 ustawy o własności lokali (opis str. 32 informacji o wynikach kontroli),
 - 12) ustaleniu przez jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi wysokości zaliczek na pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości wspólnych (6), pomimo że zgodnie z art. 22 ust. 3 pkt 3 ustawy o własności lokali należy to do kompetencji wspólnoty mieszkaniowej (opis str. 28 informacji o wynikach kontroli).
2. Stwierdzono, że tylko w 9 spośród 41 gmin dokonano organizacyjnego rozdzielenia wykonywania przez gminę funkcji zarządu i funkcji właściciela, zamiast powierzenia wykonywania obu tych funkcji komunalnym podmiotom gospodarczym. Ustawa o własności lokali nie nakłada na gminy obowiązku rozdzielenia funkcji zarządu i właściciela. W opinii NIK skumulowanie w rękach jednostki sprawującej zarząd nieruchomościami wspólnymi dwóch funkcji: wykonywania uprawnień właścicielskich gminy (w tym do nadzorowania zarządu) razem ze sprawowaniem zarządu (powierzonego przez wspólnoty mieszkaniowe gminie lub komunalnym osobom prawnym) może w konsekwencji prowadzić do powstania takich sytuacji, w których w tych wspólnotach mieszkaniowych, w których gmina posiada większość udziałów, jednostka sprawująca zarząd nieruchomościami wspólnymi może sama sobie udzielić absolutorium ze sprawowanego zarządu oraz preforsować korzystne dla siebie uchwały, o ile pełnomocnictwo nie zawiera odpowiednich ograniczeń (opis str. 25 i 26 informacji o wynikach kontroli),
3. Przypadki kontynuowania na koszt gminy remontów budynków rozpoczętych przed wejściem w życie ustawy o własności lokali (tj. przed dniem 1 stycznia 1995 r.), należących do wspólnot mieszkaniowych, odnotowano w 11 spośród 43 kontrolowanych jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi, co pozytywnie świadczy o wywiązywaniu się przez gminy z wcześniej podjętych zobowiązań. Według szczegółowych danych dotyczących 7 z tych 11 jednostek, remonty te przeprowadzono w 63 budynkach.
4. Niektóre gminy udzielały pomocy w finansowaniu remontów nieruchomości należących do wspólnot mieszkaniowych w formie dotacji dla jednostek sprawujących zarząd na przeprowadzenie remontów. Ustawa o własności lokali takiego obowiązku na gminy nie nakłada. Najwyższa Izba Kontroli prezentuje pogląd, że ponoszenie przez gminę pełnych

kosztów remontów nieruchomości wspólnych bez obciążania tymi kosztami właścicieli lokali stosownie do posiadanych udziałów, jest sprzeczne z przepisami art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali, w myśl których każdy właściciel lokalu ma obowiązek pokrywania kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej proporcjonalnie do posiadanych udziałów, ponadto prowadziłoby to do nierówności podmiotów wobec prawa (opis str. 35-36 informacji o wynikach kontroli).

5. Stosunkowo niewiele, bo tylko 339 spośród 8.184 wspólnot mieszkaniowych (4,1%) skorzystało z przewidzianej w art. 23 ust. 2 ustawy o własności lokali możliwości podejmowania uchwał według zasady „jeden właściciel lokalu - jeden głos” (zamiast większością głosów liczoną według wielkości udziałów).
6. Zanotowano tylko jeden przypadek wystąpienia właściciela lokalu do sądu o zastosowanie sądowej kontroli prawidłowości podejmowania uchwał na podstawie art. 24 ustawy o własności lokali. Właściciele lokali zaskarżyli tylko 10 uchwał wspólnot mieszkaniowych na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o własności lokali (tj. z powodu niezgodności podjętej uchwały z prawem lub z umową właścicieli lokali). Tylko w 4 przypadkach właściciele lokali wystąpili do sądu w trybie art. 26 ustawy o własności lokali o ustanowienie zarządcy przymusowego na miejsce dotychczasowego zarządu (tj. w przypadku 0,05% wspólnot).
7. W wyniku kontroli stwierdzono, że oprócz naruszania ustawy o własności lokali bardzo często w jednostkach sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi (w 25 jednostkach, tj. w 58,1%) naruszano przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane ⁹ poprzez: nieprowadzenie lub niepełne prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego oraz dokumentów, które powinny być dołączone do książki obiektu (7), niewykonywanie okresowych przeglądów stanu technicznego budynków bądź niedokumentowanie wyników tych przeglądów (17), posiadanie niekompletnej dokumentacji technicznej budynku (7). Należy mieć na uwadze, że nieprzestrzeganie przepisów ustawy-Prawo budowlane może przyczynić się do powstania bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i zniszczenia mienia (opis str. 33-34 informacji o wynikach kontroli).

Z ustaleń kontroli wynika, że przyczynami nieprawidłowości w stosowaniu ustawy o własności lokali były w szczególności:

- w początkowej fazie wdrażania omawianej regulacji - brak doświadczenia we wdrażaniu rozstrzygnięć przyjętych przez ustawodawcę, dwumiesięczny okres przejściowy na dostosowanie się dotychczasowych jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami do wymogów zupełnie nowej regulacji prawnej, jaką jest ustawa o własności lokali okazał się zbyt krótki dla 32 spośród 43 jednostek,
- wieloletnie zaniedbania dotychczasowych lub poprzednich jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami w zakresie prowadzenia prawidłowej gospodarki

⁹ Dz. U. Nr 89, poz. 414, zm.: z 1996 r. Nr 100, poz. 465, Nr 106, poz. 496, Nr 146, poz. 680.

nieruchomościami, w szczególności w zakresie remontów i prowadzenia dokumentacji techniczno-budowlanej zarządzanych budynków,

- niewystarczająca znajomość przepisów ustawy o własności lokali w jednostkach sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi oraz trudności w interpretowaniu jej przepisów,
- niedostosowanie statutów i struktur organizacyjnych jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi do potrzeb sprawowania zarządu nieruchomościami wspólnymi, w tym nieokreślenie oraz niedokonanie podziału obowiązków pomiędzy komórki organizacyjne i niewyznaczenie osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań wynikających ze sprawowania zarządu nieruchomościami wspólnymi,
- niedostateczny nadzór ze strony kierownictwa jednostki sprawującej zarząd nieruchomościami wspólnymi nad działaniem własnych pracowników, zwłaszcza w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o własności lokali i ustawy-Prawo budowlane,
- niedostatek środków finansowych na zapewnienie pełnej realizacji obowiązków wynikających z ustawy o własności lokali, np. na zakup oprogramowania komputerowego, na uzupełnienie brakującej dokumentacji budynków, na pokrycie kosztów postępowania sądowego w celu zapewnienia skutecznego egzekwowania wpłacania zaliczek na koszty zarządu nieruchomością wspólną.

Przedstawione wyżej ustalenia kontroli pozwalają na generalną ocenę, że zmiany w mechanizmach gospodarowania lokalami przez komunalne jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi z udziałem gmin są w praktyce mało zauważalne, pomimo utworzenia nowych podmiotów prawa jakimi są wspólnoty mieszkaniowe.

3. Wnioski

W związku z ustaleniami kontroli celowe jest rozważenie wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli uzasadnione byłoby:

- 1) zdefiniowanie w ustawie o własności lokali na czym polega obowiązek prowadzenia przez zarząd wspólnoty mieszkaniowej „*odpowiedniej księgowości finansowej*” poprzez określenie minimalnych wymagań, jakie powinna spełniać księgowość prowadzona dla wspólnoty mieszkaniowej, tak aby każdy właściciel lokalu mógł zorientować się w aktualnym stanie rozliczeń przychodów i kosztów dotyczących nieruchomości wspólnej. Możliwość wieloznacznego interpretowania pojęcia „*odpowiedniej księgowości finansowej*” - w połączeniu z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ¹⁰ i zarządzenia Ministra Finansów Nr 46 z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków ¹¹ - prowadzi do powstawania wątpliwości jak i w jakim zakresie powinna być prowadzona księgowość wspólnot mieszkaniowych. Interpretacja przepisów w tym zakresie nie pozwala na jednoznaczne ustalenie jak ta księgowość ma być prowadzona,
- 2) przyznanie właścicielom lokali we wspólnotach mieszkaniowych uprawnienia do wglądu na bieżąco w prowadzoną przez zarząd dokumentację źródłową przychodów i kosztów dotyczących nieruchomości wspólnej. Ustawa o własności lokali stwierdza w art. 29 ust. 2, iż „*Właściciele lokali podejmują uchwałę w przedmiocie udzielenia absolutorium zarządowi z prowadzonej działalności. Na żądanie właściciela lokalu zarząd jest obowiązany udzielić mu stosownych informacji*”, natomiast nie ma obowiązku udostępnienia do wglądu dokumentacji źródłowej. Oznacza to, że właściciel lokalu może kontrolować bieżące działania zarządu tylko za pośrednictwem wspólnoty mieszkaniowej (o ile umowa właścicieli lub uchwała wspólnoty nie zawierają w tej materii odmiennych postanowień). Właściciele lokali nie posiadają zatem możliwości bezpośredniej kontroli działalności zarządu wspólnoty, a w przypadku posiadania mniej niż połowy udziałów mogą być faktycznie pozbawieni możliwości jakiegokolwiek kontroli bieżących działań zarządu, ponosząc przy tym odpowiedzialność za zobowiązania wspólnoty mieszkaniowej - zgodnie z art. 17 ustawy o własności lokali. W tej sytuacji właściwe byłoby przyjęcie rozwiązania podobnego do zawartego w art. 91 § 2 k.h., który stanowi, że nie można ograniczyć prawa wspólnika do osobistego zasięgania wiadomości o stanie majątku oraz interesów spółki, ani jego prawa do osobistego przeglądania ksiąg i dokumentów spółki,
- 3) umożliwienie właścicielom lokali we wspólnotach mieszkaniowych liczących powyżej 10 lokali, zaskarżania do sądu uchwał wspólnoty mieszkaniowej z powodu rażącego naruszenia zasad prawidłowej gospodarki, a nie tylko z powodu jej niezgodności z prawem lub z umową właścicieli - jak to obecnie przewiduje ustawa o własności lokali. Analiza konstrukcji przepisów ustawy o własności lokali i przepisów Kodeksu cywilnego wskazuje na szerszą ochronę praw i interesów właścicieli lokali we wspólnotach liczących poniżej 10 wyodrębnionych lokali (tzw. małe wspólnoty).

¹⁰ Dz. U. Nr 121, poz. 591.

¹¹ Dz. Urz. Min. Finansów Nr 14, poz. 60.

Przepis art. 202 k.c. przyznaje bowiem każdemu współwłaścicielowi prawo żądania rozstrzygnięcia przez sąd w przypadku, w którym większość współwłaścicieli postanawia dokonać czynności rażąco sprzecznej z zasadami prawidłowego zarządu rzeczą wspólną. Zgodnie z art. 19 ustawy o własności lokali z uprawnienia tego mogą korzystać wyłącznie właściciele lokali we wspólnotach liczących poniżej 10 lokali. Z kolei właściciel lokalu w budynku liczącym powyżej 10 wyodrębnionych lokali (w tzw. dużej wspólnocie) może zaskarżyć uchwałę wspólnoty mieszkaniowej tylko z powodu jej niezgodności z prawem lub z umową właścicieli (na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o własności lokali) albo może się domagać ustanowienia przymusowego zarządcy przez sąd, jeżeli zarząd nie wypełnia swoich obowiązków bądź narusza zasady prawidłowej gospodarki (na podstawie art. 26 ustawy o własności lokali). Jego pozycja jest zatem mniej korzystna niż pozycja właściciela lokalu we wspólnocie liczącej poniżej 10 lokali.

W celu zapewnienia zgodnego z prawem działania komunalnych jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi z udziałem gmin celowe jest podjęcie przez zarządy i rady gmin, prezydentów miast i burmistrzów działań dotyczących:

- 1) rozdzielenia funkcji sprawowania zarządu od funkcji właściciela w przypadkach, w których gmina posiada ponad połowę udziałów w nieruchomości wspólnej. Zdaniem NIK niedokonanie takiego rozdziału w przypadku wspólnot mieszkaniowych, w których większość udziałów należy do gminy, może prowadzić do sytuacji, w której jednostka sprawująca zarząd - posiadając pełnomocnictwo gminy do wykonywania praw wynikających z udziału w nieruchomości wspólnej - może sama sobie udzielić absolutorium ze sprawowania zarządu. W takim przypadku gmina będąca właścicielem lokali w nieruchomości wspólnej nie ma bezpośredniej kontroli nad podejmowanymi w jej imieniu działaniami,
- 2) zorganizowanie funkcjonowania gminnych jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi odpowiednio do potrzeb wynikających z ustawy o własności lokali, m.in. poprzez uaktualnienie regulaminów organizacyjnych i statutów jednostek komunalnych w celu ujęcia zadań z zakresu sprawowania zarządu nieruchomościami wspólnymi,
- 3) zapewnienia starannego i rzetelnego dokumentowania przebiegu zebrań wspólnot mieszkaniowych oraz podejmowanych przez nie uchwał.

Ponadto dyrektorzy gminnych zakładów budżetowych oraz prezesi komunalnych spółek prawa handlowego powinni:

- 1) zorganizować pierwsze zebrania wspólnot mieszkaniowych, jeżeli dotychczas takich zebrań nie przeprowadzono (stosownie do art. 30 ust. 1 ustawy o własności lokali),
- 2) zapewnić ewidencję przychodów i kosztów odrębnie dla każdej nieruchomości wspólnej, zgodnie z art. 40 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy o własności lokali,
- 3) terminowo przeprowadzać roczne zebrania wspólnot mieszkaniowych oraz przestrzegać porządku zebrań wynikającego z art. 30 ustawy o własności lokali,

- 4) przestrzegać art. 22 ust. 2 i 3 ustawy o własności lokali, określającego jakie czynności zastrzeżone są do wyłącznej kompetencji wspólnot mieszkaniowych, a zatem nie należą do czynności, które zarząd może samodzielnie podejmować,
- 5) rozliczać zarówno przychody, jak i koszty zarządu odrębnie dla każdej nieruchomości wspólnej oraz prowadzić odpowiednią księgowość finansową, zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o własności lokali,
- 6) prawidłowo rozliczać koszty zarządu nieruchomością i obciążać właścicieli lokali wyłącznie kosztami utrzymania nieruchomości wspólnej - proporcjonalnie do posiadanych przez nich udziałów, zgodnie z art. 12 ust. 2 oraz art. 14 ustawy o własności lokali,
- 7) egzekwować od wszystkich właścicieli, w tym od gmin, obowiązek terminowego uiszczania zaliczek na poczet kosztów zarządu, zgodnie z art. 15 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali,
- 8) rozliczać pożytki i inne przychody z nieruchomości wspólnych na rzecz wspólnot mieszkaniowych (np.: z tytułu najmu lokali użytkowych wyodrębnionych z części wspólnych, za umieszczenie reklam na budynku, z tytułu oprocentowania środków na rachunku bankowym wspólnoty), zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o własności lokali,
- 9) zgodnie z przepisami ustawy-Prawo budowlane prowadzić książki obiektu budowlanego, dokonywać okresowych przeglądów stanu technicznego budynków oraz skompletować dokumentację techniczną budynków. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli za braki w dokumentacji technicznej odpowiedzialny jest uprzedni właściciel lub jednostka sprawująca zarząd nieruchomościami wspólnymi budynku, która dopuściła do ich powstania bądź nie przekazała stosownej dokumentacji; ewentualne spory w tym zakresie mogą być rozstrzygane w trybie postępowania cywilnego,
- 10) doprowadzić wyliczenie udziałów w nieruchomości wspólnej do stanu zgodnego ze stanem faktycznym i wystąpić do zarządu gminy o podjęcie przez gminę działań w celu sprostowania błędnych danych zawartych w aktach notarialnych. Koszty pomiarów i sporządzenia nowej dokumentacji oraz koszty prostowania błędnych danych w aktach notarialnych powinien ponosić dotychczasowy właściciel nieruchomości, który sprzedając lub wyodrębniając lokale podał dane niezgodne ze stanem faktycznym lub prawnym. Działania w tej sprawie powinny być prowadzone przez jednostkę sprawującą zarząd nieruchomościami wspólnymi na uzasadniony wniosek zainteresowanego właściciela lokalu; ewentualne spory w tym zakresie mogą być rozstrzygane w trybie postępowania cywilnego.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Analiza stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali określa sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością wspólną (art. 1 ust. 1). Jest pierwszym w powojennym prawie polskim aktem normatywnym kompleksowo regulującym problematykę własności lokali. Uprzednie unormowania dotyczące tych zagadnień były rozproszone w wielu różnych aktach prawnych. Ustawa wprowadziła nowe rozwiązanie nie znane w poprzednim stanie prawnym, a mianowicie instytucję wspólnoty mieszkaniowej.

W zakresie nie uregulowanym ustawą do własności lokali stosuje się przepisy kodeksu cywilnego (art. 1 ust. 2).

1.1. Wspólnota mieszkaniowa, nieruchomość wspólna. Prawa i obowiązki właścicieli

Wspólnota mieszkaniowa to ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości. Wspólnotę tworzą zarówno właściciele odrębnych lokali, jak również właściciel budynku, z którego lokale zostały wyodrębnione. Wspólnota powstaje z mocy prawa w momencie wyodrębnienia własności co najmniej jednego lokalu mieszkalnego bądź użytkowego. Nie ma osobowości prawnej, ale może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwana (art. 6).

Nieruchomość wspólną stanowią: grunt, na którym budynek jest zbudowany oraz wszelkie części budynku i inne urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali lub dotychczasowego właściciela nieruchomości ze względu na należące do niego niewyodrębnione lokale (art. 3 ust. 1).

Każdy właściciel lokalu ma prawo do współkorzystania z nieruchomości wspólnej zgodnie z jej przeznaczeniem (art. 12 ust. 1). Dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości przysługują co do nieruchomości wspólnej takie same uprawnienia, jakie przysługują właścicielom lokali wyodrębnionych (art. 4 ust. 1).

Pożytki i inne przychody z nieruchomości wspólnej służą pokrywaniu wydatków związanych z jej utrzymaniem, a w części przekraczającej te potrzeby przypadają właścicielom lokali w stosunku do ich udziałów. W taki samym stosunku właściciele ponoszą wydatki i ciężary związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej w części nie znajdującej pokrycia w pożytkach i innych przychodach (art. 12 ust. 2). Udział wyrażony jest ułamkiem i odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu zajmowanego do powierzchni użytkowej budynku, liczonej w obu przypadkach wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych, takich jak: piwnice, strych, magazyn (art. 3 ust. 1).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 samodzielnym lokalem może być nie tylko lokal mieszkalny, ale każdy inny lokal bez względu na jego przeznaczenie. Do „innych” lokali można w szczególności zaliczyć lokale użytkowe przeznaczone na prowadzenie działalności gospodarczej (lokale produkcyjne, handlowe, usługowe, magazyny), na cele biurowe, na prowadzenie działalności społecznej, na cele sportowe itp.

Pożytki pochodzące z tytułu wynajmu „innych” lokali stanowią przychody tego podmiotu, do którego te lokale należą. Należy przy tym zważyć, że lokale użytkowe mogą być przedmiotem własności nie tylko

dotychczasowego właściciela (np. gminy), ale mogą także należeć do wspólnoty mieszkaniowej jako przedmiot współwłasności ogółu właścicieli lokali w danym budynku.

Z pierwszą sytuacją mamy do czynienia w przypadku, kiedy właściciel całego budynku sam wyodrębnił w nim lokale o różnym przeznaczeniu, przewidując, że nie będą to tylko same mieszkania, ale także lokale służące do innych celów, np. sklepy, restauracje, zakłady usługowe, biura, pomieszczenia magazynowe. Właściciel tak utworzonego lokalu użytkowego samodzielnie (tzn. z wyłączeniem innych osób) korzysta ze wszystkich praw wynikających z przysługującego jemu prawa własności, np. może taki lokal użytkowy sprzedać bądź wynająć, zachowując dla siebie wszystkie pochodzące z tego tytułu korzyści. Przychody z tytułu wynajmu wyodrębnionych na rzecz gminy lokali użytkowych stanowią wyłączną własność gminy, zaś gmina ma obowiązek wносить na rzecz wspólnoty mieszkaniowej opłaty na pokrycie kosztów zarządu w wysokości ustalonej przez wspólnotę w drodze uchwały, tak jak właściciele pozostałych lokali.

Z drugą sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy dotychczasowy właściciel (np. gmina) przeniósł własność niektórych należących dotąd do niego lokali na inne osoby wraz z udziałem we współwłasności tych części budynku, które służą do wspólnego użytku wszystkich właścicieli i najemców, np.: korytarzy, pralni, strychów, piwnic, wózkowni, dozorcówki itp. Wynikające z prawa współwłasności uprawnienie do zmiany sposobu wykorzystywania części wspólnych należy odtąd do ogółu właścicieli lokali tworzących wspólnotę mieszkaniową. Wspólnota mieszkaniowa może zmienić w drodze uchwały przeznaczenie części wspólnych nieruchomości, np. może wynająć wspólną część piwnicy na sklep, magiel, magazyn itp., albo np. może wydzielić część korytarza z przeznaczeniem na działalność usługową. Wszystkie pożytki i przychody z wyodrębnionego w ten sposób lokalu użytkowego należą do wspólnoty mieszkaniowej, a w części przekraczającej wydatki związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej przypadają właścicielom lokali w stosunku do ich udziałów (art. 12 ust. 2). Dotychczasowy właściciel budynku (np. gmina) jest odtąd tylko jednym ze współwłaścicieli, w związku z czym nie może samodzielnie dysponować częścią wspólną nieruchomości, jak też nie może pobierać na własny rachunek pożytków z tytułu najmu takiego lokalu użytkowego.

Właściciele mają obowiązek uiszczenia zaliczek na pokrycie kosztów zarządu w formie bieżących opłat, płatnych z góry do 10 każdego miesiąca (art. 15 ust. 1). Rozliczenie wszystkich kosztów następuje po upływie roku, po rozpatrzeniu sprawozdania zarządu i udzieleniu mu absolutorium (art. 30 ust. 2 pkt 1 i 3). Wspólnota mieszkaniowa może ustalić zwiększenie obciążenia właścicieli lokali użytkowych jeżeli uzasadnia to sposób korzystania z tych lokali (art. 12 ust. 3).

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy wspólnota może żądać sprzedaży lokalu w drodze licytacji, jeżeli jego właściciel zalega z zapłatą należnych od niego opłat lub wykracza w sposób rażący bądź uporny przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje niewłaściwe zachowanie czyni uciążliwym korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej.

1.2. Zarząd wspólnoty mieszkaniowej

Właściciele lokali mogą określić sposób zarządu nieruchomością wspólną w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w późniejszej umowie zawartej w formie aktu notarialnego (art. 18 ust. 1). Jeżeli sposób zarządu nie został określony w umowie, to zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy, obowiązuje sposób zarządu określony w rozdziale 4 tej ustawy.

Należy zauważyć, że w ustawie o własności lokali pojęcie zarządu występuje w dwóch znaczeniach:
1) zarząd jako organ wspólnoty mieszkaniowej (art. 20 ust. 1),

2) zarząd jako sposób sprawowania zarządu nieruchomością wspólną (art. 18) przez jednostkę sprawującą administrację nieruchomości¹².

W razie sukcesywnego wyodrębnienia lokali, sposób zarządu przyjęty przez dotychczasowych właścicieli jest skuteczny względem każdego kolejnego nabywcy lokalu (art. 18 ust. 2).

Ustawa o własności lokali różnicuje sytuację prawną wspólnot mniejszych liczących do 10 lokali oraz takich, które mają ponad 10 lokali.

Przepis art. 19 ustawy o własności lokali stanowi, że w przypadkach, kiedy liczba wyodrębnionych lokali i lokali należących do dotychczasowych właścicieli nie jest większa niż 10, do zarządu nieruchomości wspólną stosuje się przepisy kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego o współwłasności.

We wspólnotach liczących ponad 10 lokali właściciele mają obowiązek podjąć uchwałę o wyborze zarządu. Zarząd może być jedno lub kilkuosobowy. Członkiem zarządu może być zarówno każdy z właścicieli lokali, jak również osoba nie należąca do tego grona (art. 20 ust. 1).

Wybrany przez właścicieli zarząd kieruje sprawami wspólnoty i reprezentuje ją na zewnątrz oraz w stosunkach między wspólnotą a poszczególnymi właścicielami (art. 21 ust. 1). Czynności zwykłego zarządu zarząd podejmuje samodzielnie (art. 22 ust. 1) oraz wykonuje uchwały wspólnoty w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Czynnościami przekraczającymi zakres zwykłego zarządu są m.in.: ustalenie wynagrodzenia zarządu, przyjęcie rocznego planu gospodarczego, ustalenie wysokości opłat na pokrycie kosztów zarządu (art. 22 ust. 3). Do podjęcia przez zarząd tych czynności potrzebna jest uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na dokonanie czynności (art. 22 ust. 2).

Uchwały właścicieli lokali podejmowane są na zebraniach, bądź w drodze indywidualnego zbierania głosów przez zarząd lub mogą być wynikiem głosów oddanych częściowo na zebraniu, częściowo zaś w drodze ich indywidualnego zbierania. Uchwały zapadają większością głosów właścicieli lokali liczoną według wielkości udziałów, chyba że w umowie bądź też w uchwale podjętej w tym trybie zostanie postanowione, że w określonej sprawie na każdego właściciela przypada jeden głos. Każdy właściciel powinien zostać powiadomiony na piśmie o treści uchwały podjętej z udziałem głosów zebranych indywidualnie (art. 23).

Ustawa nakłada na zarząd obowiązek zwoływania zebrania ogółu właścicieli co najmniej raz w roku, nie później niż w pierwszym kwartale. Gdyby zarząd nie wykonał tego obowiązku, każdy właściciel ma prawo zwołać zebranie roczne (art. 30 ust. 1). Przedmiotem zebrania powinno być w szczególności: uchwalenie rocznego planu gospodarczego zarządu nieruchomością wspólną i opłat na pokrycie kosztów zarządu, ocena pracy zarządu oraz sprawozdanie zarządu i podjęcie uchwały w przedmiocie udzielenia mu absolutorium (art. 30 ust. 2). W innych przypadkach zebranie może być zwołane na wniosek zarządu lub jednej dziesiątej ogółu właścicieli (art. 31).

Właściciel lokalu może zaskarżyć do sądu uchwałę wspólnoty mieszkaniowej, która jest niezgodna z przepisami prawa lub z umową właścicieli, w terminie 6 tygodni od jej podjęcia na zebraniu ogółu właścicieli lokali albo od dnia powiadomienia go o treści uchwały podjętej w trybie indywidualnego zbierania głosów.

¹² W orzeczeniu datowanym 9/23.06.1958 (OSP i KA 1959, poz. 247) Sąd Najwyższy stwierdził, iż „przez zarząd, administrację, prowadzenie cudzych spraw rozumie się zazwyczaj kierowanie sprawami majątkowymi innej osoby w taki sposób, w jaki czyni to sam uprawniony, a więc przyjmuje się, że zarząd obejmuje zarówno wydawanie dyspozycji faktycznych, jak i zawieranie odpowiednich czynności prawnych w imieniu osoby zastąpionej”. Orzeczenie podano za opracowaniem M. Nazara „Własność lokali”, Lublin 1995, str. 72.

Taka uchwała podlega wykonaniu, chyba że sąd wstrzyma jej wykonanie do czasu zakończenia sprawy (art. 25). Jeżeli zaś zarządu by nie powołano bądź też pomimo powołania nie wypełniałby ciążących na nim obowiązków albo też naruszałby zasady prawidłowej gospodarki, każdy właściciel ma prawo żądać od sądu ustanowienia zarządu przymusowego (art. 26).

W razie braku zgody większości właścicieli lokali zarząd może żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich właścicieli (art. 24).

Zarząd jest obowiązany prowadzić dla nieruchomości wspólnej księgowość finansową. Ustawa o własności lokali nie precyzuje wyraźnie, jakiego rodzaju księgowość wchodzi w rachubę, mówi tylko o tym, że powinna być „odpowiednia” (art. 29 ust. 1). Należy więc przyjąć, iż ze względu na zasady rozliczeń przyjęte w ustawie o własności lokali, powinna być to księgowość umożliwiającą odrębne rozliczanie każdej nieruchomości wspólnej i poszczególnych właścicieli lokali oraz przygotowanie rocznego sprawozdania finansowego z działalności zarządu wspólnoty mieszkaniowej. Zarząd ma obowiązek dokonywania rozliczeń finansowych poprzez rachunek bankowy¹³.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali zarząd nieruchomością wspólną może zostać powierzony osobie fizycznej lub prawnej. Wykonywaniem zarządu najczęściej zajmują się komunalne zakłady budżetowe oraz komunalne spółki prawa handlowego. Zakłady budżetowe będące jednostkami organizacyjnymi gmin działają na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych¹⁴. Rachunkowość prowadzą zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i przepisami zarządzenia Ministra Finansów Nr 46 z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków¹⁵. Na podstawie tych przepisów zakład budżetowy ma obowiązek prowadzić jednolite księgi rachunkowe oraz sporządzić jednolity bilans zakładu i jedno sprawozdanie finansowe Rb-30 o przychodach i kosztach¹⁶.

Komunalne spółki prawa handlowego działają na podstawie przepisów Kodeksu handlowego¹⁷ i prowadzą księgowość na zasadach określonych w ustawie o rachunkowości. Tak jak inne podmioty gospodarcze zobowiązane są do prowadzenia ksiąg rachunkowych z uwzględnieniem zasad omówionych wyżej, zawartych w art. 29 ust. 1 ustawy o własności lokali.

¹³ W związku z ustaleniem w ustawie o własności lokali, że zarządy dokonują rozliczeń poprzez rachunek bankowy (art. 29 ust. 1), rachunki bankowe mogą być otwierane dla wspólnot mieszkaniowych w trybie określonym w zarządzeniu Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 11 sierpnia 1989 r. w sprawie ogólnych warunków otwierania i prowadzenia rachunków bankowych w celu przechowywania środków pieniężnych i przeprowadzania rozliczeń oraz uchylenia obowiązków dotyczących prowadzenia rachunków podstawowego i pomocniczego (M.P. Nr 27, poz. 218).

¹⁴ Dz. U. Nr 42, poz. 183.

¹⁵ Dz. Urz. Min. Finansów Nr 14, poz. 60.

¹⁶ zgodnie z zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 1992 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 2 poz. 7, z 1993 r. Nr 15, poz. 69 i z 1994 r. Nr 22, poz. 74).

¹⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks Handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 502, z 1946 r. Nr 57, poz. 321, z 1950 r. Nr 34, poz. 312, z 1964 r. Nr 16, poz. 94, z 1988 r. Nr 41, poz. 326, z 1990 r. Nr 17, poz. 98, Nr 51, poz. 298, z 1991 r. Nr 35, poz. 155, Nr 94, poz. 418, z 1991 r. Nr 111, poz. 480, z 1994 r. Nr 121, poz. 591, z 1995 r. Nr 96, poz. 478, z 1996 r. Nr 6, poz. 43).

Sprawowanie zarządu nieruchomościami wspólnymi wymaga również m.in. przestrzegania norm zawartych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego obowiązany jest utrzymywać go w należyтым stanie technicznym i estetycznym oraz przeprowadzać okresowe specjalistyczne kontrole jego konstrukcji i instalacji (art. 61 i 62 ustawy). Cięży na nim obowiązek przechowywania przez okres istnienia obiektu dokumentacji wskazanej w przepisach oraz opracowań projektowych i dokumentów technicznych robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania (art. 60 ustawy). Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest zobowiązany do prowadzenia dla każdego budynku książki obiektu budowlanego, stanowiącej dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzonych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego (art. 64 ust. 1 ustawy). Protokoły z kontroli obiektu budowlanego, oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego oraz dokumenty wskazane w art. 63 ustawy, powinny być dołączone do książki obiektu budowlanego (art. 64 ust. 3 ustawy).

1.3. Przepisy przejściowe

Tekst ustawy o własności lokali został opublikowany w Dzienniku Ustaw Nr 85 z dnia 27 lipca 1994 r. Weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., z wyjątkiem art. 40 ust. 1, który zaczął obowiązywać od dnia ogłoszenia. Przepis ten zobowiązywał jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi do zapewnienia dla każdej z nich ewidencji umożliwiającej najpóźniej od 1 października 1994 r. ustalenie kosztów i przychodów oraz do powiadomienia współwłaścicieli, nie później niż do dnia 30 listopada 1994 r., o zmianach jakie wprowadziła ustawa o własności lokali co do sposobu zarządzania nieruchomością oraz co do ponoszenia jego kosztów. Art. 40 ust. 2 ustawy stanowi, że do czasu uregulowania spraw związanych z zarządzaniem nieruchomością wspólną przez właścicieli, do dotychczasowego zarządu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali dotyczące zarządu zleconego przez właścicieli osobie fizycznej lub prawnej.

Należy podkreślić, iż po wejściu ustawy w życie jednostka dotychczas sprawująca zarząd utraciła uprawnienia do określania wysokości opłat wnoszonych przez właścicieli lokali. W sytuacji, w której wspólnoty mieszkaniowe nie podjęły uchwał w sprawie zarządu, a powstały koszty zarządu, które zgodnie z ustawą powinny być ponoszone przez właścicieli lokali, jednostka, która sprawowała zarząd uprawniona jest do domagania się od nich partycypowania w kosztach zarządu na podstawie przepisów o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia (art. 752 i n. k.c.).

2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych w zakresie kontrolowanej działalności

- Większość problemów dotyczących funkcjonowania ustawy o własności lokali związana jest z koniecznością ponoszenia przez właścicieli lokali kosztów usuwania wieloletnich zaniedbań poprzednich jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami, powstałych przed wejściem w życie tej ustawy (zwłaszcza w zakresie remontów budynków). Wspólnoty mieszkaniowe po wejściu w życie ustawy o własności lokali nie posiadały bowiem żadnych środków. Zgromadzenie potrzebnych na te cele środków wymaga podjęcia uchwały przez członków wspólnoty mieszkaniowej i jednorazowego poniesienia znacznych wydatków przez

właścicieli lokali (którzy z reguły nie posiadają odpowiednich środków), bądź też wieloletniego gromadzenia środków z wpłat właścicieli na fundusz remontowy. Z drugiej jednak strony lokale w budynkach wspólnot mieszkaniowych z udziałem gmin sprzedawane były i często nadal są sprzedawane po cenach znacznie niższych od cen rynkowych (przy stosowaniu zniżek dochodzących do 80% wartości rynkowej lokalu), zaś właściciele lokali powinni się liczyć z tym, że z prawem własności związane są nie tylko prawa i korzyści, ale także obowiązki i związane z nimi koszty.

2. Z analizy skarg kierowanych do NIK oraz z lektury publikacji prasowych wynika, że podstawowe problemy związane z funkcjonowaniem ustawy o własności lokali dotyczą głównie braku środków na pokrycie kosztów usunięcia negatywnych skutków działalności jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami, które doprowadziły do powstania:

- a) braków w zakresie inwentaryzacji budynków i urządzeń,
- b) zaniedbań w zakresie obowiązku prowadzenia systematycznych przeglądów stanu technicznego budynków i urządzeń technicznych,
- c) braków w dokumentacji technicznej i remontowej budynków oraz związanych z tymi brakami kosztami sporządzenia dokumentacji od nowa. Dokumentacja ta jest niezbędna w przypadku prowadzenia prac remontowych o większym zakresie,
- d) zaniedbań w remontach budynków przed wejściem w życie ustawy o własności lokali.

Kosztami tymi obciążane są - w praktyce - wspólnoty mieszkaniowe (czyli obecni właściciele lokali, a nie jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami, które doprowadziły do powstania wieloletnich zaniedbań).

3. Z koniecznością ponoszenia nakładów finansowych związany jest problem prostowania błędnych danych zawartych w aktach notarialnych dotyczących sprzedaży przez gminy lokali w tych przypadkach, gdy w przeszłości wyodrębniano lokale w nieruchomości według różnych zasad określania powierzchni udziałów w elementach wspólnych tego samego budynku (wraz z pomieszczeniami przynależnymi, bądź bez nich), w wyniku czego wysokość udziałów nie sumuje się do 100%, a niekiedy tę wielkość przekracza.
4. Minister Finansów w dniu 6 lipca 1995 r. wydał zarządzenie w sprawie zaniechania ustalania i poboru podatku dochodowego od dochodów wspólnot mieszkaniowych¹⁸, w którym wspólnoty zostały zwolnione z obowiązku uiszczania podatku dochodowego od osób prawnych z tytułu osiągniętego dochodu (dotyczy to sytuacji, gdy pożytki i inne przychody z nieruchomości wspólnej są większe niż ponoszone przez wspólnotę koszty wymienione w art. 14 ustawy o własności lokali). Zarządzenie to ma zastosowanie do dochodów wspólnot od dnia 1 stycznia 1995 r. (§ 2 zarządzenia).
5. Przewidziana w art. 27a ust. 6 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych możliwość skorzystania z ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu nakładów ponoszonych na remonty części wspólnych budynku, uzależniona jest od posiadania przez nich faktury lub rachunku, wystawionych wyłącznie przez podatnika podatku od towarów i usług. W związku z tym właściciel lokalu nie ma możliwości skorzystania z odliczenia wydatków na te cele w przypadku, gdy podmiot sprawujący zarząd nieruchomością wspólną nie jest podatnikiem podatku od towarów i usług, a zatem nie może wystawiać wymaganych rachunków i faktur. Problem ten dotyczy większości zakładów budżetowych oraz tych podmiotów, których roczny obrót nie przekracza kwoty 80.000,- zł¹⁹.

¹⁸ M.P. Nr 33, poz. 388.

¹⁹ W myśl § 36 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 154, poz. 797, z 1996 r. Nr

Wyjątek od przedstawionej zasady stanowi dokonywanie wpłat na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej. Z dniem 1 stycznia 1997 r. na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. g znowelizowanej ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁰ właściciele lokali nabyli prawo do ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu dokonania wpłat na wyodrębniony fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej (o ile wspólnota mieszkaniowa podjęła uchwałę o utworzeniu takiego funduszu), a nie tylko po poniesieniu wydatków na cele mieszkaniowe, udokumentowanych odpowiednimi rachunkami lub fakturami. Wynika stąd, że w przypadku dokonania wpłat na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej dla skorzystania z ulgi podatkowej od dnia 1 stycznia 1997 r. nie jest konieczne posiadanie faktury lub rachunku, wystarczy tylko dowód dokonania wpłaty (w przeciwieństwie do korzystania z ulgi z tytułu dokonania innych wydatków na cele mieszkaniowe, wymienionych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych). Możliwa do uzyskania z tego tytułu ulga podatkowa jest nieco wyższa niż ulga z tytułu wydatków na remont i modernizację budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego. Wysokość wydatków z tytułu wpłat na wyodrębniony fundusz remontowy, które można odliczyć od podatku, wynosi 3% ogólnej kwoty odliczeń z tytułu wydatków na cele mieszkaniowe, wynoszącej w 1997 r. 81.900 zł²¹ (zamiast 2,5% jak w przypadku innych wydatków na remont mieszkania lub domu mieszkalnego).

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Wywiązywanie się jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi z obowiązków nałożonych na nich przez ustawę o własności lokali

Z uzyskanych w toku kontroli informacji wynika, że dla 551 spośród 8.184 wspólnot (6,7%) nie przeprowadzono pierwszych zebrań wspólnot mieszkaniowych i nie dokonano wyboru zarządu. Przyczynami tego stanu rzeczy były zaniedbania niektórych jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi. Zarząd był wówczas sprawowany na podstawie przepisu o charakterze przejściowym - art. 40 ust. 2 ustawy o własności lokali. Przypadki te dotyczyły nieruchomości

107, poz. 506) faktury wystawiają zarejestrowani podatnicy tego podatku. Z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, zm.: Nr 28, poz. 127, Nr 129, poz. 599, z 1994 r. Nr 132, poz. 670, z 1995 r. Nr 44, poz. 231, Nr 142, poz. 702, Nr 142, poz. 703, z 1996 r. Nr 137, poz. 640) wynika natomiast, że komunalne zakłady budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług - o ile nie wystąpiły do urzędu skarbowego o wyrażenie zgody na rozliczanie się w sposób określony w tej ustawie - a zatem nie mogą wystawiać członkom wspólnot mieszkaniowych rachunków upoważniających do skorzystania z ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu wydatków na remont części wspólnych nieruchomości. Ponadto art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług (...) stanowi m.in., że zwalnia się od podatku podatników, u których wartość sprzedaży towarów lub usług nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym 80.000 zł, z czego wynika, że niektóre małe podmioty sprawujące zarząd dla wspólnot mieszkaniowych (np. osoby fizyczne nie prowadzące działalności w większym rozmiarze) nie są uprawnione do wystawiania faktur i rachunków uprawniających właściciela lokalu do skorzystania z ulgi podatkowej (o ile podmiot taki nie zawiadomił urzędu skarbowego o rezygnacji z tego zwolnienia - art. 14 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług ...).

²⁰ j.t. Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416, Nr 134, poz. 646, z 1994 r. Nr 43, poz. 163, Nr 113, poz. 547, Nr 90, poz. 419, Nr 123, poz. 602, z 1995 r. Nr 5, poz. 25, Nr 133, poz. 654, z 1996 r. Nr 25, poz. 113, Nr 87, poz. 395, Nr 137, poz. 638, Nr 147, poz. 686.

²¹ obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1996 r. w sprawie wysokości ogólnej kwoty odliczeń z tytułu wydatków na cele mieszkaniowe - M.P. Nr 83, poz. 729.

wspólnych zarządzanych przez 6 jednostek objętych kontrolą, które posiadały pełnomocnictwa gminy do występowania w jej imieniu jako właściciela lokali. W przypadku pozostałych jednostek, posiadających pełnomocnictwa gminy do działania w jej imieniu, takiego wyboru dokonano, powierzając sobie samym sprawowanie zarządu w charakterze organu wspólnoty. Obowiązek zorganizowania zebrań rocznych w myśl art. 30 ust. 1 ustawy o własności lokali należy do jednostki sprawującej zarząd. Najwyższa Izba Kontroli ocenia brak działań ze strony gmin jako właścicieli lokali i działających w ich imieniu jednostek jako niezgodne z prawem.

Dokonując wyboru zarządu jako organu wspólnoty mieszkaniowej (art. 20 ust. 1 ustawy o własności lokali) właściciele lokali powierzały sprawowanie zarządu - poza nielicznymi przypadkami - komunalnym jednostkom, które sprawowały zarząd nieruchomością przed wejściem w życie ustawy o własności lokali. Sprawowały one zarząd dla 7297 wspólnot mieszkaniowych (tj. dla 89,2% wspólnot, których kontrola dotyczyła). Spośród 887 wspólnot, które dokonały zmiany jednostki sprawującej zarząd nieruchomością, tylko 23 wspólnoty (tj. 2,6%) dokonały zmiany zarządcy polegającej na powierzeniu zarządu innym podmiotom, niż powstałe z przekształcenia poprzedniej jednostki - w tych przypadkach sprawowanie zarządu powierzono osobom fizycznym. Zmiana jednostki sprawującej zarząd nieruchomością związana była najczęściej ze zmianą formy prawnej lub reorganizacją jednostek komunalnych.

a) przygotowanie ewidencji umożliwiającej ustalenie wysokości kosztów i przychodów dla każdej wspólnej nieruchomości

Ustalono, że 32 (tj. 74,4%) spośród 43 skontrolowanych komunalnych jednostek organizacyjnych, sprawujących na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o własności lokali zarząd nieruchomościami wspólnymi, nie wywiązało się z obowiązku przygotowania ewidencji umożliwiającej ustalenie wysokości kosztów i przychodów dla każdej wspólnej nieruchomości w terminie do 30 września 1994 r. (art. 40 ust. 1 ustawy o własności lokali).

Opóźnienia w opracowaniu ewidencji przychodów i kosztów odrębnie dla każdej nieruchomości wspólnej jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi usprawiedliwiała głównie zbyt krótkim okresem od ogłoszenia ustawy o własności lokali (27 lipca 1994 r.) do ustalonego w art. 40 ust. 1 ustawy o własności lokali terminu zapewnienia takiej ewidencji (1 października 1994 r.). Na przykład:

Zarząd Budynków Mieszkalnych Warszawa Mokotów trzymiesięczne opóźnienie w opracowaniu ewidencji przychodów i kosztów tłumaczył zbyt krótkim okresem od opublikowania ustawy do ustalonego w art. 40 ust. 1 terminu 1 października 1994 r. oraz dużą liczbą (1003) zarządzanych nieruchomości wspólnych.

Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej „Gdańsk-Śródmieście w Gdańsku trzymiesięczne opóźnienie w zapewnieniu odrębnej ewidencji kosztów i przychodów dla każdej nieruchomości wspólnej wyjaśniało koniecznością opracowania nowego oprogramowania komputerowego.

Zdaniem głównego księgowego Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu opóźnienie w sporządzeniu odrębnej ewidencji kosztów dla każdej ze 106 nieruchomości wspólnych wynikało ze zbyt krótkiego, dwumiesięcznego terminu, wyznaczonego przez ustawodawcę na przygotowanie tej ewidencji.

Wyniki kontroli wykazały jednak, że w 1996 r. nadal w 10 jednostkach sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi (tj. 23,3%) występowały przypadki nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia odrębnej ewidencji przychodów i kosztów dla każdej nieruchomości wspólnej. Na przykład:

MZBK w Kędzierzynie-Koźlu wprowadził od 1.01.1995 r. tylko ewidencje kosztów dla każdej wspólnej nieruchomości, natomiast nadal (w 1995 r. i I półroczu 1996 r.) nie założył odpowiedniej ewidencji przychodów, tłumacząc to brakiem programu komputerowego.

Dyrektor Miejskiego Zarządu Obiektów Komunalnych w Kluczborku wyjaśnił, że przyczyną łącznego księgowania wpłat z różnych tytułów na subkontach poszczególnych właścicieli był brak środków finansowych na zakupienie programu komputerowego, spełniającego wymogi określone w ustawie o własności lokali w zakresie ewidencjonowania przychodów,

b) powiadomienie właścicieli o zmianach wprowadzonych ustawą o własności lokali

Z przewidzianego w art. 40 ust. 1 ustawy o własności lokali obowiązku powiadomienia właścicieli lokali w terminie do 30 listopada 1994 r. o zmianach jakie wprowadziła ustawa o własności lokali co do sposobu zarządzania nieruchomością wspólną i co do ponoszenia kosztów wywiązało się 32 spośród 43 skontrolowanych jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi (tj. 74,4%).

W pozostałych przypadkach powiadomiono właścicieli o ww. zmianach pisemnie z opóźnieniem lub jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi nie dysponowały odpowiednimi dowodami, że istotnie takie powiadomienia poszczególnym właścicielom lokali przekazały.

Treść zawiadomień o zmianach, jakie wprowadza ustawa o własności co do sposobu zarządzania nieruchomością wspólną oraz co do ponoszenia jego kosztów była zróżnicowana, w większości przypadków nie nasuwała zastrzeżeń co do zgodności z przepisami art. 40 ust. 1 ustawy o własności lokali. Ustalenia kontroli wskazują, że w kilku przypadkach jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi w pismach powiadamiających o zmianach jakie wprowadziła ustawa o własności lokali nie uwzględniły istotnych informacji. Na przykład:

Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Kolbuszowej w piśmie z dnia 12.12.1994 r. powiadamiającym o zmianach jakie wprowadziła ustawa o własności lokali nie poinformowało m.in. o:

- rodzajach czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, które wymagają podjęcia uchwał przez wszystkich właścicieli (art. 22 ust. 3 ustawy o własności lokali),
- uprawnieniach właścicieli w zakresie współdziałania w zarządzie nieruchomości: możliwości zaskarżania uchwał do sądu (art. 25 ustawy o własności lokali) i możliwości zwracania się do sądu z żądaniem ustanowienia zarządu przymusowego (art. 26 ustawy o własności lokali), wpływie na uchwalanie rocznego planu gospodarczego i opłat na pokrycie kosztów zarządu (art. 30 ust. 2 ustawy o własności lokali), udzielaniu absolutorium zarządowi (art. 29 ust. 2 ustawy o własności lokali),
- nowych formach sprawowania zarządu, tj. obowiązku dokonania wyboru zarządu we wspólnotach liczących ponad 10 lokali (art. 20 ust. 1 ustawy o własności lokali).

Miejski Zarząd Budynków Spółka z o.o. w Tarnowie w piśmie z dnia 25 listopada 1994 r. poinformował właścicieli lokali ogólnie o zmianach, jakie wprowadziła ustawa o

własności lokali co do sposobu zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi. W piśmie tym nie powiadomiono o takich istotnych zmianach jak:

- obowiązku dokonania wyboru zarządu we wspólnotach liczących ponad 10 lokali (art. 20 ustawy),
- o rodzajach czynności, które wymagają podjęcia uchwał przez wszystkich właścicieli (art. 22 ust. 3 ustawy),
- o uprawnieniach właścicieli w zakresie współdziałania w zarządzie (art. 30 ust. 2, art. 29 ust. 2, art. 26).

Z wyjaśnień uzyskanych w toku kontroli wynika, że jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi uznały, iż pominięcie w powiadomieniach wyżej przedstawionych informacji nie powinno budzić zastrzeżeń, bowiem w piśmie powiadamiającym wskazano właścicielom lokali, iż szczegółowe informacje mogą uzyskać poprzez zapoznanie się z tekstem ustawy o własności lokali. Nasuwa się jednak uwaga, że gdyby ustawodawca chciał poprzestać na informowaniu właścicieli lokali o zmianach co do sposobu zarządu nieruchomością oraz ponoszenia jego kosztów tylko w drodze publikacji ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, to nie wprowadziłby takiego obowiązku w art. 40 ust. 1 ustawy o własności lokali.

c) powoływanie zarządów wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o własności lokali właściciele lokali w budynkach, w których lokali wyodrębnionych i lokali należących do dotychczasowego właściciela jest więcej niż 10, byli obowiązani podjąć uchwałę o wyborze jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu. Jeżeli jednak właściciele tego nie uczynili, to zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o własności lokali do czasu uregulowania tych spraw przez właścicieli, do zarządu sprawowanego przez komunalne jednostki organizacyjne stosują się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące zarządu zleconego przez właścicieli osobie fizycznej lub prawnej. W związku z tym jednostki sprawujące wówczas zarząd nieruchomościami zobowiązane były do zwołania zebrania ogółu właścicieli nie później niż w pierwszym kwartale roku, tj. do 31 marca 1995 r. (art. 30 ust. 1 ustawy o własności lokali).

Pierwsze zebrania wspólnot mieszkaniowych zostały zwołane w ustawowym terminie (do końca I kwartału 1995 r.) przez 18 jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi (41,9%). W 21 jednostkach sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi (w 48,8%) stwierdzono naruszenie terminu zwoływania pierwszych zebrań, wynikającego z art. 30 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy o własności lokali, przy czym w 15 jednostkach (34,9%) zwołano zebrania w II kwartale 1995 r., w 3 jednostkach w drugim półroczu 1995 r. (7,0%), a w 3 dalszych - w 1996 r. (7,0%). Pięć skontrolowanych jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi, tj. 11,6% (Zakład Gospodarki Komunalnej w Miechowie, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Końskich, Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Żninie, Zakład Gospodarki Komunalnej w Środzie Wielkopolskiej, Zakład Administracji Budynków Komunalnych w Nowym Sączu) nie przeprowadziło pierwszych zebrań wspólnot mieszkaniowych pomimo upływu ponad półtora roku od dnia wejścia w życie ustawy o własności lokali.

Zgodnie z wyjaśnieniami głównymi przyczynami opóźnień w przeprowadzaniu pierwszych, rocznych zebrań wspólnot mieszkaniowych było niedostosowanie organizacyjne jednostek dotychczas

sprawujących zarząd nieruchomościami do realizacji zadań wynikających ze sprawowania zarządu nieruchomościami wspólnymi, zwłaszcza niedokonanie podziału zadań pomiędzy komórki organizacyjne i niewyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań wynikających z ustawy o własności lokali.

Kontrolując legalność trybu powoływania zarządów wspólnot mieszkaniowych z udziałem gmin na podstawie dokumentacji znajdującej się w jednostkach sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi stwierdzono, że na pierwszych zebraniach wspólnot mieszkaniowych głosowania z reguły odbywały się zgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o własności lokali, tzn. większością udziałów we wspólnocie. W sześciu jednostkach sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi stwierdzono przypadki głosowania nad uchwałami wspólnot w innej formie niż głosowanie na zebraniach. W dwóch z tych jednostek stwierdzono przypadki głosowania uchwał wspólnot mieszkaniowych w drodze indywidualnego zbierania głosów, zgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o własności lokali. W czterech jednostkach uchwały wspólnot mieszkaniowych podejmowane były niezgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o własności lokali. Na przykład:

Przedsiębiorstwo Usług Mieszkaniowych Spółka z o.o. w Chełmie zastosowało tryb podejmowania uchwał nieprzewidziany w ustawie o własności lokali, a mianowicie przez uzgodnienie uchwał z większościovym udziałowcem wspólnot (miastem Chełm) - bez przeprowadzania głosowań z udziałem pozostałych właścicieli, co było sprzeczne z art. 23 ust. 1 ustawy o własności lokali.

W czasie zebrań wspólnot mieszkaniowych organizowanych przez Przedsiębiorstwo Komunalne PEKOM Spółka Akcyjna w Żarach i Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Kolbuszowej głosowania odbywały się według zasady jeden właściciel - jeden głos, jednakże bez wymaganego uprzedniego ustalenia w umowie lub w uchwale, że w określonej sprawie na każdego właściciela przypada jeden głos.

Uwagę zwraca fakt, iż 23 spośród 43 jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami organizując pierwsze zebrania wspólnot mieszkaniowych przedstawiło wcześniej przygotowane projekty uchwał przewidujące powierzenie zarządu sobie lub gminie. Równocześnie 33 jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi (76,7%) posiadały pełnomocnictwa gminy do reprezentowania jej na zebraniach właścicieli lokali, a gminy dysponowały jako właściciel większościovymi udziałami w poszczególnych wspólnotach ²².

Niektóre jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi dysponując większościovymi udziałami gminy wyraźnie nie brały pod uwagę stanowiska pozostałych właścicieli lokali, naruszając przy tym art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o własności lokali. Na przykład:

Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Końskich ograniczył się do zwołania jednego zebrania informacyjnego, zaś właściciele lokali zostali powiadomieni o „obowiązku” zgłaszania się do ZGM celem podpisania umowy o sprawowaniu zarządu.

Ustalono, że 32 (tj. 74,4%) spośród 43 skontrolowanych jednostek równocześnie ze sprawowaniem zarządu reprezentowano gminę jako właściciela w ramach wspólnoty mieszkaniowej. Na przykład:

²² w odniesieniu do pozostałych 10 jednostek brak odpowiednich danych.

Przedstawiciel Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu w 13 przypadkach był jedyną osobą na zebraniu i posiadając z tytułu reprezentowania gminy większość głosów sam sobie udzielił absolutorium, uchwalił zaliczki na poczet kosztów zarządu oraz wybrał jednoosobowy zarząd - Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu.

W Administracji Domów Miejskich Spółka z o.o. w Bydgoszczy kierownicy ROM-u sprawowali aż 3 funkcje: zarządzającego (administratora nieruchomości wspólnej), zarządu wspólnoty mieszkaniowej oraz pełnomocnika Miasta Bydgoszcz, w związku z czym nie zawierano umów o administrację lub sprawowanie zarządu z tymi wspólnotami, w których ponad 50% udziałów należało do miasta, gdyż w przeciwnym przypadku kierownik ROM-u faktycznie podpisywałby umowę sam ze sobą.

Rozdzielenia funkcji właścicielskich i funkcji zarządu dokonano w 9 gminach: Piastów, Rzeszów, Chełm, Warszawa-Włochy, Mielec, Łódź-Górna, Puławy, Ciechocinek, Gdańsk-Śródmieście. Na przykład:

W Rzeszowie funkcje zarządu realizuje Rzeszowska Gospodarka Komunalna Spółka z o.o. - MZBM Rzeszów, zaś funkcje gminy jako właściciela wykonywane są przez pełnomocników powołanych uchwałą zarządu miasta.

Kontrolując legalność działania gminy jako właściciela lokali na pierwszych zebraniach wspólnot mieszkaniowych ustalono, że przedstawiciele 9 jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi reprezentujący gminę nie legitymowali się pisemnym upoważnieniem gminy jako właściciela, natomiast w pozostałych 28 przypadkach objętych tymi badaniami takimi upoważnieniami dysponowali ²³.

W niektórych wspólnotach mieszkaniowych zarządzanych przez spółkę z o.o. „Gminna Gospodarka Komunalna Ochota” w Warszawie, właściciele lokali dokonali wyboru tzw. rad właścicieli, które sprawują nadzór i kontrolę nad wykonywaniem zarządu. Rady właścicieli działają na podstawie regulaminów wewnętrznych, przyjętych przez wspólnoty mieszkaniowe w drodze uchwał na pierwszych zebraniach wspólnot w 1995 r. Do zadań rad należy m.in. współorganizowanie z zarządem zebrań wspólnoty, branie udziału w charakterze obserwatora w procedurach wyłaniania wykonawców remontów i innych kontrahentów, rozpatrywanie i opiniowanie odwołań właścicieli lokali od decyzji podejmowanych przez zarząd. Ustawa o własności lokali nie przewiduje takiego organu wspólnoty mieszkaniowej jak rada właścicieli, jednakże w art. 27 przyznaje każdemu właścicielowi lokalu prawo i obowiązek współdziałania w zarządzie nieruchomością wspólną, z zastrzeżeniem że nie uchybia to przepisom dotyczącym wyboru zarządu wspólnoty i zakresu działania zarządu. W tej sytuacji, zdaniem NIK, utworzenie rad właścicieli należy uznać za zgodne z ustawą o własności lokali.

W opinii NIK skumulowanie jednostce sprawującej zarząd nieruchomościami wspólnymi dwóch funkcji: wykonywania uprawnień właścicielskich gminy (w tym nadzorowania zarządu, przysługujących gminie jako jednemu z właścicieli lokali w budynkach, w których powstały wspólnoty mieszkaniowe) łącznie ze sprawowaniem zarządu powierzonego gminie lub komunalnym osobom prawnym przez wspólnoty mieszkaniowe jest nietrafne. Prowadzić to może bowiem do powstania takich sytuacji, w których jednostka sprawująca zarząd nieruchomościami wspólnymi może sama sobie udzielić absolutorium ze sprawowanego zarządu oraz przeforsować korzystne dla siebie uchwały, o ile

²³ w pozostałych jednostkach zagadnienie to nie zostało zbadane.

pełnomocnictwo gminy posiadającej większość udziałów, nie zawiera odpowiednich ograniczeń. Zdaniem NIK niecelowe jest jednak formułowanie w tej sprawie wniosku de lege ferenda z uwagi na zmiany struktury własnościowej we wspólnotach mieszkaniowych związane z procesem wykupu lokali przez dotychczasowych najemców. Ponadto wprowadzenie zakazu udzielania przez gminę pełnomocnictwa komunalnym jednostkom sprawującym zarząd nieruchomościami wspólnymi do działania w jej imieniu jako właściciela prowadziłoby do nierówności podmiotów wobec prawa, gdyż każdy właściciel lokalu ma prawo ustanowić pełnomocnika na zasadach określonych w prawie cywilnym.

3.2. Legalność i rzetelność działań podejmowanych przez komunalne zakłady budżetowe i przedsiębiorstwa oraz przez spółki komunalne, sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi z udziałem gmin

Skontrolowane 43 jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi z udziałem gmin to: 31 gminnych zakładów budżetowych, 11 spółek prawa handlowego (10 spółek z o.o. i 1 spółka akcyjna) i jedno przedsiębiorstwo komunalne. Kontrolę w tych jednostkach jako podmiotach sprawujących zarząd na zlecenie wspólnoty mieszkaniowej²⁴ przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 i 5 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, tzn. z punktu widzenia legalności i rzetelności działania.

a) zwoływanie rocznych zebrań wspólnot mieszkaniowych w 1996 r.

Roczne zebrania wspólnot mieszkaniowych, w ustawowym terminie, tj. w I kwartale 1996 r., zwołało 18 z 43 jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi (41,9%). 8 kontrolowanych jednostek (18,6%) przeprowadziło zebrania roczne w II kwartale 1996 r., zaś 2 - do końca 1996 r. (4,6%)²⁵. Na zebraniach tych omówiono sprawozdania zarządu oraz podjęto uchwały o udzieleniu absolutorium. Z wyjaśnień zainteresowanych wynika, że głównymi przyczynami opóźnień w przeprowadzeniu rocznych zebrań wspólnot mieszkaniowych było niedostosowanie organizacyjne jednostek dotychczas sprawujących zarząd nieruchomościami do realizacji zadań wynikających z ustawy o własności lokali. Na przykład:

Z wyjaśnień zastępcy Dyrektora Miejskiego Zarządu Obiektów Komunalnych w Kluczborku wynika, że przyczyną niedotrzymania terminu zorganizowania rocznych zebrań sprawozdawczych były warunki organizacyjne uniemożliwiające odbywanie wielu zebrań wspólnot jednocześnie, co spowodowało rozłożenie zebrań wspólnot w dłuższym okresie.

Stwierdzono, że 5 jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi w ogóle nie przeprowadziło rocznych zebrań, co stanowi naruszenie art. 30 ust. 1 ustawy o własności lokali, który

²⁴ Nie były one kontrolowane jako jednostki sprawujące administrację nieruchomościami.

²⁵ z pozostałych jednostek brak danych.

stanowi, że zebranie roczne wspólnoty mieszkaniowej powinno być zwołane przez zarząd nie później niż w pierwszym kwartale każdego roku.

Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Końskich nie zorganizowanie rocznych zebrań wspólnot mieszkaniowych w 1995 i 1996 roku tłumaczył tym, że właściciele „nie przejawiają chęci do tworzenia wspólnot mieszkaniowych”,

b) ustalanie zaliczek na poczet kosztów zarządu

Zaliczki na poczet kosztów zarządu w 1996 r. rzetelnie i zgodnie z prawem (tj. na podstawie ewidencji kosztów i przychodów prowadzonej odrębnie dla każdej nieruchomości wspólnej, zgodnie z art. 29 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 i art. 14 ustawy o własności lokali) ustaliło 30 (69,8%) jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi ²⁶.

W pozostałych 13 przypadkach zaliczki ustalono na podstawie uśrednionych kosztów utrzymania wszystkich zarządzanych nieruchomości, tj. niezgodnie z faktycznymi kosztami utrzymania poszczególnych nieruchomości wspólnych. Na przykład:

Podstawą ustalenia przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Miechowie wysokości zaliczek na pokrycie kosztów zarządu była kalkulacja uśrednionych kosztów utrzymania całego zarządzanego zasobu mieszkaniowego w okresie styczeń-październik 1996 r.

Miejski Zarząd Obiektów Komunalnych w Kluczborku wysokość stawki na pokrycie kosztów zarządu w 1995 i 1996 r. ustalał na poziomie uśrednionych kosztów utrzymania całego zarządzanego zasobu mieszkaniowego w roku poprzedzającym. Wysokość zaliczki na 1996 r. została ustalona przez MZOK w Kluczborku przed podjęciem przez wspólnoty mieszkaniowe uchwał w tej sprawie, co było niezgodne z art. 22 ust. 2 i 3 pkt 3 ustawy o własności lokali (ustalenie opłat należy do wyłącznej kompetencji wspólnoty mieszkaniowej). Odpowiednie uchwały w tej sprawie wspólnoty podjęły na zebraniach rocznych, które zostały przeprowadzone przez jednostkę sprawującą zarząd dopiero w okresie maj-listopad 1996 r.,

c) przypadki nieuzasadnionego obciążania właścicieli nienależnymi kosztami

Przypadki bezpodstawnego obciążania właścicieli lokali kosztami utrzymania nieruchomości stwierdzono w 17 spośród 43 skontrolowanych jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi. W 9 jednostkach stwierdzono, że nieprawidłowe obciążenia nie występowały (w pozostałych jednostkach tego nie badano). Dotyczyły one głównie obciążania właścicieli lokali nienależnymi kosztami utrzymania zieleni, sprzątnięcia i oświetlenia przyległego do budynku terenu należącego do gminy, a nie do właścicieli lokali. Obciążenia takie stwierdzono w 12 kontrolowanych jednostkach, tj. w 27,9%. Obciążenia te dotyczyły wspólnot mieszkaniowych w tych budynkach, w których sprzedawano lokale z udziałem w gruncie tylko pod obrysem budynku. Na przykład:

Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce obciążał kosztami utrzymania zieleni, sprzątnięcia oraz oświetlenia terenu wszystkich właścicieli lokali

²⁶ Art. 29 ust. 1 ustawy o własności lokali stanowi, że zarząd jest obowiązany prowadzić dla nieruchomości wspólnej odpowiednią księgowość finansową, tzn. taką, która powinna umożliwiać ustalenie kosztów zarządu - określonych w art. 14 tej ustawy - oraz przychodów dla każdej nieruchomości wspólnej odrębnie, ponieważ zgodnie z art. 13 ust. 1 ww. ustawy właściciele lokali są obowiązani do ponoszenia wydatków związanych wyłącznie z utrzymaniem nieruchomości wspólnej.

jednakowo, bez względu na to, czy lokal był sprzedany z udziałem w gruncie „po obrysie budynku”, czy z udziałem w gruncie przylegającym do budynku,

- d) *przestrzeganie zasady, że właściciele lokali ponoszą wydatki związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej w stosunku do ich udziałów i w takim samym stosunku ponoszą wydatki ciężące związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej w części nie znajdującej pokrycia w pożytkach i innych przychodach (art. 12 ust. 2 ustawy o własności lokali)*

Stwierdzono, że z powodu błędnego określenia w aktach notarialnych, ustanawiających odrębną własność lokali, wysokości udziału bądź z powodu błędów i braków w posiadanej przez gminę dokumentacji dotyczącej powierzchni budynku i poszczególnych lokali oraz pomieszczeń, udziały poszczególnych właścicieli lokali nie sumują się do 100% powierzchni budynku, a zatem jeden z właścicieli lub grupa właścicieli ponosi koszty nieproporcjonalne do faktycznie posiadanego udziału (niezgodnie z art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali), mniejsze lub większe niż by to wynikało z faktycznego udziału w nieruchomości wspólnej. Na przykład:

W Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu stwierdzono, że w 41 wspólnotach mieszkaniowych (na 200 objętych badaniem wspólnot) występują różnice w wielkości powierzchni wynikających z ksiąg obiektu budowlanego, wydruków komputerowych z posiadanej ewidencji oraz z aktów notarialnych, a także pomiędzy aktami notarialnymi dotyczącymi tej samej nieruchomości. Ustalono, że według ostatnio sporządzanych aktów notarialnych powierzchnia tego samego budynku w jednym przypadku różniła się o 221%, a w drugim o 173,5% w porównaniu do powierzchni podanej w pierwszych aktach notarialnych sprzedaży lokali. Z wyjaśnień wynika, że pod rządami poprzednich przepisów podawano tylko powierzchnie mieszkalne, natomiast obecnie podawano sumę powierzchni lokali użytkowych, pomieszczeń mieszkalnych i przynależnych, natomiast „w zawieszeniu pozostają powierzchnie klatek, pralni, strychów i korytarzy piwnicznych”. W sytuacji, kiedy wysokość udziałów (łącznie z udziałami gminy) była różna od 100%, wówczas sumowano wysokość udziałów poszczególnych właścicieli i uzyskany wynik odejmowano od 100%, zaś tak wyliczona różnica była uznawana za udział przypisany gminie.

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Poznaniu ustaliło, że dla około 50% nieruchomości wspólnych stan prawny odbiega w znaczny sposób od stanu faktycznego. W związku z tym właściciele lokali zostali poinformowani na zebraniach rocznych w 1996 r., że mogą składać wnioski o sprostowanie błędnych zapisów. Założono przy tym, że koszty inwentaryzacji będą pokrywane z budżetu gminy.

Działania na rzecz doprowadzenia do sprostowania błędnych zapisów podjęły jeszcze dwie inne jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi.

W przypadku stwierdzenia błędów w aktach notarialnych lub w dokumentacji gminnej konieczne jest przeprowadzenie inwentaryzacji budynku i znajdujących się w nim lokali w zakresie wyliczenia powierzchni, a następnie prostowanie aktów notarialnych, co z kolei wiąże się z koniecznością poniesienia znacznych wydatków. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli koszty tych sprostowań nie powinny obciążać właścicieli lokali, ponieważ błędy te nie zostały spowodowane przez nich, ani przez zarząd wspólnoty mieszkaniowej. Koszty pomiarów i sporządzenia nowej dokumentacji oraz koszty prostowania błędnych danych w aktach notarialnych powinien ponosić dotychczasowy właściciel lub podmiot zarządzający nieruchomością, który sprzedając lub wyodrębniając lokale podał dane niezgodne ze stanem faktycznym lub prawnym,

e) *rzetelność rozliczania pożytków z nieruchomości wspólnej*

Występowanie pożytków z nieruchomości wspólnej stwierdzono tylko w 31 wspólnotach mieszkaniowych (zarządzanych przez 24 spośród 43 kontrolowanych jednostek), z czego w przypadku 15 wspólnot pożytki te były rozliczane przez jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi niezgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o własności lokali.

Ustalono, że 18 spośród 43 jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi prawidłowo rozliczało pożytki i przychody z nieruchomości wspólnej, natomiast w 6 kontrolowanych jednostkach odnotowano niewłaściwe rozliczanie pożytków z nieruchomości wspólnych - dochody z reklam oraz z lokali użytkowych znajdujących się w częściach wspólnych nieruchomości²⁷ pobierane były przez jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi na konto gminy zamiast na rzecz wspólnoty. Stanowiło to naruszenie art. 12 ust. 2 ustawy o własności lokali, zgodnie z którym pożytki i inne przychody z nieruchomości wspólnej służą pokrywaniu wydatków związanych z jej utrzymaniem, a w części przekraczającej te potrzeby przypadają właścicielom lokali w stosunku do ich udziałów. Na przykład:

Miejski Zarząd Lokalami Komunalnymi w Puławach pożytki z najmu 3 lokali użytkowych wyodrębnionych z części wspólnych nieruchomości (należących do wszystkich właścicieli lokali) pobierał na rzecz gminy zamiast na rzecz wspólnot mieszkaniowych. Lokale użytkowe pozostające we władaniu wspólnoty mieszkaniowej powstały w wyniku: przeznaczenia części klatki schodowej na zakład zegarmistrzowski, przeznaczenia jednego z pomieszczeń piwnicznych na magiel, części wężła ciepłego na lokal do wynajęcia.

Zarząd Budynków Komunalnych Warszawa-Mokotów pożytki z najmu części wspólnych (takich jak piwnice, strychy, garaże w piwnicach) na cele użytkowe (np. magazyny, warsztaty) wpłacał w 1995 r. na dochód wspólnot mieszkaniowych tylko do wysokości zaliczki na pokrycie kosztów zarządu, ustalonej przez właścicieli lokali. Od stycznia 1996 r. ZBK Warszawa-Mokotów na bieżąco rozliczał te pożytki na rzecz wspólnot mieszkaniowych.

Nieprawidłowości w rozliczaniu pożytków z nieruchomości wspólnych na rzecz wspólnot mieszkaniowych wynikały głównie z braków w dokumentacji stanu prawnego niektórych lokali użytkowych (w wyniku czego nie wiadomo było, czy dany lokal należy do gminy czy też do wspólnoty) oraz z niedostatecznej znajomości przepisów ustawy o własności lokali. Na przykład:

Nieprawidłowości w rozliczaniu pożytków z nieruchomości wspólnych według wyjaśnienia głównego księgowego Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu spowodowane były tym, że nie wiedział o tym, iż są to pożytki należne wspólnotom,

²⁷ Status prawny lokali użytkowych należących do gminy oraz do wspólnot mieszkaniowych został szerzej omówiony w analizie stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności, str. 14 informacji o wynikach kontroli.

f) *nieegzekwowanie wpłacania zaliczek na koszty utrzymania nieruchomości wspólnej*

Ustalono, że 14 spośród 43 skontrolowanych (tj. 32,5%) komunalnych jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi nie egzekwowało od właścicieli lokali terminowego wpłacania zaliczek na poczet kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej.

Podkreślenia wymaga, że w dwóch przypadkach gminne jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi nie egzekwowały wpłacania zaliczek przez gminy jako właścicieli lokali. Na przykład:

Stwierdzono, że Miasto Chełm w ogóle nie płać zaliczek na koszty utrzymania nieruchomości wspólnej z tytułu należących do niej lokali użytkowych, a komunalna jednostka sprawująca zarząd nieruchomościami wspólnymi (Przedsiębiorstwo Usług Mieszkaniowych Spółka z o.o. w Chełmie) nie podejmowała działań w celu wyegzekwowania należności. Ponadto jednostka ta zamiast pobierać zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną, pobierała od najemców lokali komunalnych czynsze najmu i zaliczała wpływy z tego tytułu jako zaliczki wnoszone przez gminę-właściciela, jednakże zaległości w płaceniu czynszu przez najemców powodowały zmniejszenie wpłat zaliczek należnych od gminy jako właściciela.

Przyczynami niepodjęcia przez jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi działań w celu wyegzekwowania zaliczek na koszty zarządu nieruchomością wspólną były m.in. niedostatek środków na pokrycie kosztów dochodzenia należności na drodze sądowej oraz brak odpowiedniego nadzoru nad realizacją zadań przez pracowników. Na przykład:

Przyczyną niepodjęcia skutecznych działań przez Miejski Zarząd Obiektów Komunalnych w Kluczborku w celu wyegzekwowania od właścicieli lokali terminowej wpłaty zaliczek na pokrycie kosztów zarządu był brak skutecznego nadzoru głównego księgowego nad służbami finansowymi oraz brak środków finansowych na kierowanie spraw na drogę postępowania sądowego - „*Chcąc zapewnić pełne ściągnięcie należności MZOK musiałby znowu zaangażować następne środki, nie mając pewności, że odzyska poprzednie*” - wyjaśnił dyrektor MZOK.

Odnotowano tylko jeden przypadek podjęcia przez wspólnotę mieszkaniową uchwały upoważniającej jednostkę sprawującą zarząd nieruchomościami wspólnymi (Rzeszowską Gospodarkę Komunalną Spółka z o.o. - MZBM Rzeszów) do wytoczenia powództwa na podstawie art. 16 ustawy o własności lokali o dokonanie sprzedaży lokalu należącego do jednego z właścicieli w drodze licytacji,

g) *przypadki nieprawidłowego prowadzenia lub nieprowadzenia przez jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi odrębnej ewidencji przychodów i kosztów dla każdej nieruchomości wspólnej*

Przypadki takie miały miejsce w 1996 r. w 10 z 43 kontrolowanych jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi (23,2%). Na przykład:

W Administracji Domów Mieszkalnych „ADM” sp. z o.o. w Bydgoszczy stwierdzono, że w wyniku braku stosownego nadzoru kierownicy ROM-1, ROM-3 i ROM-6 nie realizowali przypisanego im w kartach obowiązków uprawnień i odpowiedzialności

obowiązku zabezpieczenia prawidłowości i terminowości prowadzenia dla każdej wspólnoty mieszkaniowej bieżącej ewidencji dochodów i kosztów. W Miejskim Zarządzie Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu zaprowadzono odrębną ewidencję przychodów, natomiast nie zapewniono odrębnej ewidencji przychodów dla każdej nieruchomości wspólnej, co tłumaczono brakiem odpowiedniego programu komputerowego.

Opis przyjętych w zakładowym planie kont szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości dla wspólnot mieszkaniowych, uwzględniający zasady rozliczania kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej wynikające z art. 29 ust. 1 i art. 40 ust. 1 ustawy o własności lokali, posiadało 39 zarządców, tj. 90,7%,

h) opracowanie rocznego planu gospodarczego

Ustalono, że 5 jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi (Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Żninie, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Swarzędzu, Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Kolbuszowej, Przedsiębiorstwo Usług Mieszkaniowych Spółka z o.o. w Chełmie, Zakład Gospodarki Komunalnej w Miechowie) w ogóle nie opracowało rocznego planu gospodarczego, który powinien być przedstawiony na zebraniu właścicieli i uchwalony (art. 30 ust. 2 ustawy o własności lokali).

i) ustalanie wysokości zaliczek na pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości wspólnych

Stwierdzono, że 6 jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi ustaliło wysokość zaliczek na poczet kosztów zarządu nieruchomością wspólną bez uzyskania stosownej uchwały wspólnoty mieszkaniowej, wymaganej przez prawo (art. 22 ust. 3 pkt 3 ustawy o własności lokali). Na przykład:

Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Końskich nie zorganizowanie zebrań rocznych w 1995 i 1996 r. tłumaczył tym, że właściciele nie przejawiają chęci do tworzenia wspólnot mieszkaniowych i w związku z tym sam ustalał wysokość zaliczki na pokrycie kosztów zarządu na podstawie średnich kosztów przypadających na m² powierzchni użytkowej, pomimo prowadzenia oddzielnej ewidencji kosztów dla każdej nieruchomości wspólnej. Stawkę opłat za 1996 r. dodatkowo zatwierdził Zarząd Miasta i Gminy w Końskich,

j) zwiększenia obciążeń własności lokali użytkowych z tytułu zwiększonych kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej ze względu na sposób korzystania z tych lokali

Z przewidzianej w art. 12 ust. 3 ustawy o własności lokali możliwości zwiększenia obciążenia ze względu na sposób korzystania z lokalu skorzystało tylko 8 wspólnot mieszkaniowych z terenu Rzeszowa,

k) *niestaranne bądź nierzetelne protokolowanie uchwał i przebiegu zebrań wspólnot mieszkaniowych*

W 5 jednostkach sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi stwierdzono niestaranne bądź nierzetelne protokolowanie przebiegu zebrań wspólnot mieszkaniowych oraz podejmowanych na tych zebraniach uchwał.

3.3. Przestrzeganie przepisów prawa budowlanego przez jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi jako zarządców obiektów budowlanych

Ustalenia kontroli wykazały niezadowalający stan przestrzegania przepisów prawa budowlanego:

1. Stwierdzono, że 12 spośród 43 kontrolowanych jednostek (tj. 27,9%) nie wykonało wymaganych przepisami art. 61 ust. 1 i 2 ustawy - Prawo budowlane ²⁸ obowiązkowych kontroli stanu technicznej sprawności badanych budynków wspólnot mieszkaniowych, w tym: 9 zarządców nie dokonało wszystkich wymaganych ustawą corocznych przeglądów technicznych budynków, zaś 6 nie przeprowadziło okresowych 5-letnich kontroli stanu technicznego budynków. Przyczynami nieprzeprowadzenia tych kontroli były zaniedbania obowiązków przez pracowników zarządców.
2. Książek obiektu budowlanego nie prowadziło w ogóle, bądź prowadziło w niepełnym zakresie, 10 spośród 43 zarządców (Administracja Budynków Komunalnych w Szczecinie ABK-5, Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Żninie, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Swarzędzu, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Łódź-Bałuty, Miejski Zarząd Budynków Sp. z o.o. w Tarnowie, Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej „Gdańsk-Śródmieście” - Gdańsk, Zarząd Budynków Komunalnych Warszawa-Mokotów Warszawa, Zarząd Budynków Komunalnych URSUS - Warszawa, Zarząd Budynków Komunalnych w Piastowie, Zarząd Budynków Komunalnych Warszawa-Włochy). Przyczynami nieprawidłowości w zakresie prowadzenia książek obiektu budowlanego były zaniedbania poprzednich i obecnych zarządców obiektów budowlanych oraz pracowników zobowiązanych do ich bieżącego prowadzenia.
Nieprowadzenie lub niepełne prowadzenie książek obiektu budowlanego stanowi naruszenie art. 64 ustawy-Prawo budowlane.
3. W 13 spośród 43 kontrolowanych jednostek (30,2%) stwierdzono, że nie dysponują one pełną dokumentacją techniczno-budowlaną budynków wspólnot mieszkaniowych (wymaganą przez art. 60 i 63 ustawy - Prawo budowlane), w tym u 8 zarządców występowały istotne braki wymagające uzupełnienia dokumentacji (Zarząd Domów Komunalnych Gminy Warszawa-Targówek, Administracja Budynków Komunalnych w Szczecinie ABK-5, Zakład Budynków Komunalnych II w Olsztynie, Zarząd Budynków Komunalnych „Włochy” w Warszawie, Komunalny Zakład Budżetowy w Legionowie, Zakład Gospodarki Komunalnej w Środzie Wielkopolskiej, Miejski Zarząd Lokalami Komunalnymi w Puławach, Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku), a u 5 zarządców wystąpiły braki wymagające odtworzenia dokumentacji w drodze inwentaryzacji

²⁸ Dz. U. Nr 89, poz. 414, zm.: z 1996 r. Nr 100, poz. 465, Nr 106, poz. 496, Nr 146, poz. 680.

budynków (Zakład Budynków Komunalnych I w Olsztynie, Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. - Sławno, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Szczecinku, Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej „Gdańsk-Śródmieście” - Gdańsk).

Przyczynami powstania braków w dokumentacji technicznej były najczęściej zaniedbania dotychczasowych zarządców. Na przykład:

W 10 z 11 badanych wspólnot przekazanie zarządu nieruchomościami Zakładowi Budynków Komunalnych II w Olsztynie odbyło się bez przeprowadzenia inwentaryzacji, a poprzedni zarządca dla żadnej nieruchomości nie przekazał kompletnej dokumentacji technicznej, zgodnie z wymogami ówczesnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego (Dz. U. Nr 8, poz. 48).

Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej „Gdańsk-Śródmieście” w Gdańsku nie posiadało dokumentacji technicznej budynków wybudowanych przed kilkudziesięciami laty, w tym także dokumentacji robót budowlanych wykonywanych w trakcie użytkowania obiektów.

Najwyższa Izba Kontroli uważa, że nieprzestrzeganie przepisów ustawy - Prawo budowlane może prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i powstania szkód w mieniu.

3.4. Niektóre działania wspólnot mieszkaniowych oraz jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi nie nakazane w przepisach ustawy o własności lokali

1. Stwierdzono, że 6 spośród 43 jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi (14%) założyło dla wspólnot mieszkaniowych wyodrębnione rachunki bankowe dla gromadzenia środków na przyszłe remonty (w tym 3 jednostki dla wszystkich wspólnot mieszkaniowych), dla 980 wspólnot mieszkaniowych, tj. 12% wspólnot liczących powyżej 10 lokali, objętych badaniem.
2. Plany przyszłych remontów nieruchomości opracowały 34 z 43 jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi, tj. 79,1%.
3. Ustalono, że 9 jednostek sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi utworzyło odrębne komórki organizacyjne do „obsługi kontaktów z właścicielami lokali oraz wspólnotami mieszkaniowymi”. Ustawa o własności lokali nie nakłada na nie takiego obowiązku, ale i nie zakazuje tworzenia takich komórek. Zdaniem NIK utworzenie takich komórek może przyczynić się do lepszej współpracy zarządu ze wspólnotą mieszkaniową.
4. Oświadczenia woli za wspólnoty mieszkaniowe (np. przy zawieraniu umów) składane były przez osoby reprezentujące zarządców z zachowaniem obowiązujących przepisów ²⁹.

Z informacji uzyskanych w gminach wynika ponadto, że 4.804 wspólnot mieszkaniowych (tj. 58,7% wspólnot) działających na obszarze 21 gmin objętych badaniem uchwaliło wewnętrzny regulamin funkcjonowania. Działanie to należy uznać za zgodne z prawem, ponieważ z art. 27 ustawy o własności

²⁹ według danych z 16 kontrolowanych jednostek.

lokali wynika, że każdy właściciel lokalu ma prawo i obowiązek współdziałania w zarządzie nieruchomością wspólną, w zakresie nie zastrzeżonym do kompetencji zarządu (określonym w art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy o własności lokali).

3.5. Pomoc finansowa udzielana wspólnotom przez gminy

Z ustaleń kontroli wynika, że niektóre gminy udzielając pomocy wspólnotom mieszkaniowym naruszały przepisy prawa.

W 1995 r. Miejski Zarząd Lokalami Komunalnymi w Puławach otrzymał na podstawie uchwał Rady Miejskiej dotację na finansowanie w pełnym zakresie kosztów remontów w nieruchomościach wspólnych w całości przez Gminę Puławę, bez obciążania tymi kosztami pozostałych współwłaścicieli stosownie do posiadanych przez nich udziałów. Ponadto Zarząd Miasta został zobowiązany do przeznaczenia 60% wpływów ze sprzedaży lokali mieszkalnych budynków na ich fundusze remontowe oraz do prowadzenia prac remontowo-budowlanych budynków mieszkalnych stanowiących własność Gminy, a także budynków, gdzie utworzono wspólnoty mieszkaniowe i Gmina jest jednym z właścicieli, do wysokości przyznanych na ten cel kwot w budżecie miasta.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie zgłosiła zastrzeżenia do takiego sposobu wydatkowania środków budżetowych gminy i w wystąpieniu pokontrolnym wnioskowała o obciążenie właścicieli lokali pełnymi przypadającymi na nich kosztami wykonanych remontów - ponieważ zdaniem RIO *„uchwały rady miejskiej nie zwalniały właścicieli z ponoszenia wydatków i ciężarów związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej, natomiast art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali nakłada na właścicieli lokali obowiązek uczestnictwa w kosztach zarządu ww. nieruchomościami”*.

Najwyższa Izba Kontroli podziela stanowisko RIO w Lublinie nie tylko ze względu na uzasadnienie prawne, ale także dlatego, że ponoszenie przez gminę kosztów za pozostałych właścicieli lokali prowadziłoby do nierówności wobec prawa.

Ustalono, że 3 jednostki sprawujące zarząd nieruchomościami wspólnymi (Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce, Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Żninie, Komunalny Zakład Budżetowy w Legionowie) otrzymały z gmin dotacje na sfinansowanie różnicy pomiędzy wielkością kwot z uśrednionych zaliczek a faktycznie poniesionymi kosztami zarządu. Zgodnie z art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali różnicę tę należało rozliczyć z właścicielami lokali.

III. OPIS POSTĘPOWANIA POKONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do 43 kierowników jednostek komunalnych sprawujących zarząd nieruchomościami wspólnymi z udziałem gmin, a mianowicie:

- dyrektorów gminnych zakładów budżetowych (31),
- dyrektora przedsiębiorstwa komunalnego (1),
- prezesów zarządów komunalnych spółek prawa handlowego (11).

Ponadto na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wystąpienia pokontrolne skierowano do 7 innych podmiotów, a mianowicie:

- burmistrzów miast (4),
- prezydentów miast (2),
- przewodniczącego rady nadzorczej spółki z o.o. (1).

Wnioski pokontrolne dotyczyły w szczególności:

- zorganizowania pierwszych zebrań wspólnot mieszkaniowych przez jednostki, które dotychczas takich zebrań nie przeprowadziły (stosownie do art. 30 ust. 1 ustawy o własności lokali),
- zapewnienia ewidencji przychodów i kosztów odrębnie dla każdej nieruchomości wspólnej, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o własności lokali,
- terminowego przeprowadzania rocznych zebrań wspólnot mieszkaniowych oraz przestrzegania porządku zebrań, co wynika z art. 30 ustawy o własności lokali,
- przestrzegania art. 22 ust. 2 i 3 ustawy o własności lokali, określającego sprawy zastrzeżone do wyłącznej kompetencji wspólnot mieszkaniowych,
- podejmowania przez wspólnoty mieszkaniowe uchwał zgodnie z trybem określonym w art. 23 ustawy o własności lokali - w tych przypadkach, kiedy jednostka sprawująca zarząd nieruchomościami wspólnymi jest równocześnie pełnomocnikiem gminy jako współwłaściciela nieruchomości wspólnej,
- rozliczania zarówno przychodów, jak i kosztów zarządu odrębnie dla każdej nieruchomości wspólnej oraz prowadzenia przez jednostkę sprawującą zarząd nieruchomościami wspólnymi odpowiedniej księgowości finansowej, zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o własności lokali,
- prawidłowego rozliczania kosztów zarządu nieruchomością i obciążania właścicieli lokali wyłącznie kosztami utrzymania nieruchomości wspólnej, proporcjonalnie do posiadanych przez nich udziałów, zgodnie z art. 12 ust. 2 oraz art. 14 ustawy o własności lokali,
- egzekwowania od wszystkich właścicieli (w tym od gmin) obowiązku terminowego uiszczania zaliczek na poczet kosztów zarządu, zgodnie z art. 15 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali,
- rozliczania pożytków i innych przychodów z nieruchomości wspólnych na rzecz wspólnot mieszkaniowych (np.: z tytułu najmu należących do wspólnoty mieszkaniowej lokali użytkowych wyodrębnionych z części

wspólnych nieruchomości, za zgodę na umieszczenie reklam na budynku, z tytułu oprocentowania środków na rachunku bankowym wspólnoty), zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o własności lokali,

- prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego stosownie do art. 64 ustawy-Prawo budowlane,
- dokonywania okresowych przeglądów stanu technicznego budynków stosownie do art. 62 ust. 1 i 2 ustawy-Prawo budowlane,
- skompletowania dokumentacji technicznej budynków wymaganej przez ustawę-Prawo budowlane,
- podjęcia działań w celu usunięcia nieprawidłowości w wyliczeniu udziałów w nieruchomości wspólnej i sprostowania błędnych aktów notarialnych,
- rzetelnego i starannego dokumentowania przebiegu zebrań wspólnot mieszkaniowych i podejmowanych przez nie uchwał,
- uaktualnienia regulaminów organizacyjnych i statutów jednostek komunalnych w celu ujęcia zadań z zakresu sprawowania zarządu nieruchomościami wspólnymi.

W 15 kontrolowanych jednostkach ustalenia kontroli zostały omówione przez kontrolerów NIK na naradach pokontrolnych.

Do jednego wystąpienia pokontrolnego złożono zastrzeżenia w stosunku do zawartych w nim ocen dotyczących zgodności prowadzenia księgowości z przepisami ustawy o rachunkowości. Zastrzeżenia te zostały uwzględnione w części przez Komisję Odwoławczą. Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Wnioski pokontrolne przedstawione przez Najwyższą Izbę Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych zostały - poza dwoma wyjątkami - przyjęte do realizacji bez zastrzeżeń³⁰.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o działaniach podjętych w ramach realizacji wniosków pokontrolnych dla zapewnienia zgodnego z prawem sprawowania zarządu, w szczególności o:

- dokonaniu rozliczeń nieprawidłowo zaksięgowanych pożytków i niewłaściwie naliczonych kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej,
- zwróceniu uwagi na ściśle przestrzeganie praw i obowiązków wynikających z ustawy o własności lokali oraz na rzetelne dokumentowanie uchwał i zebrań wspólnot mieszkaniowych,
- zaawansowaniu wykonania zaległych przeglądów stanu technicznego budynków i instalacji,
- działaniach w celu uzupełnienia braków w dokumentacji i prostowania błędów w aktach notarialnych dotyczących sprzedaży lokali.

Warszawa, dnia kwietnia 1997 r.

³⁰ brak danych o rozpatrzeniu zastrzeżeń.

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej

Krystyna Szajdakowska

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Kownacki
Warszawa, dnia kwietnia 1997 r.

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, dnia 07 kwietnia 1997 r.

WYKAZ JEDNOSTEK KONTROLOWANYCH

1. Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej - Limanowa
2. Zakład Budynków Komunalnych I w Olsztynie
3. Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. - Sławno
4. Zarząd Domów Komunalnych Gminy Warszawa-Targówek
5. Rzeszowska Gospodarka Komunalna Spółka z o.o. - MZBM Rzeszów
6. Pyrzyckie Przedsiębiorstwo Komunalne Spółka z o.o. - Pyrzyce
7. Zarząd Budynków Komunalnych w Piastowie
8. Zarząd Budynków Komunalnych URSUS - Warszawa
9. Administracja Budynków Komunalnych w Szczecinie (ABK-5)
10. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu
11. Zakład Budynków Miejskich w Bytomiu
12. Przedsiębiorstwo Usług Mieszkaniowych Spółka z o.o. w Chełmie
13. Zakład Gospodarki Komunalnej w Miechowie
14. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Końskich
15. Administracja Domów Miejskich w Bydgoszczy Spółka z o.o.
16. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Szczecinku
17. Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce
18. Przedsiębiorstwo Komunalne PEKOM Spółka akcyjna w Żarach
19. Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze
20. Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Żninie
21. Zakład Budynków Komunalnych II w Olsztynie
22. Komunalny Zakład Budżetowy w Legionowie
23. Zarząd Budynków Komunalnych „Włochy” w Warszawie
24. Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych w Mielcu
25. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Swarzędzu
26. Miejski Zarząd Obiektów Komunalnych w Kluczborku
27. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Łódź-Bałuty
28. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Łódź-Górna

29. Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych w Dąbrowie Górniczej
30. Zakład Gospodarki Komunalnej w Środzie Wielkopolskiej
31. Miejski Zarząd Lokalami Komunalnymi w Puławach
32. Zakład Administracji Budynków Komunalnych w Nowym Sączu
33. Miejski Zarząd Budynków Spółka z o.o. w Tarnowie
34. Miejski Zarząd Budynków Komunalnych w Kędzierzynie Koźlu
35. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Hajnówce
36. Zarząd Budynków Mieszkalnych w Koszalinie
37. Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku
38. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Kolbuszowej
39. Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Poznaniu
40. Komunalne Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej „Ekociech”- Ciechocinek
41. Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej „Gdańsk-Śródmieście” - Gdańsk
42. Gminna Gospodarka Komunalna „Ochota” Sp. z o.o. Warszawa
43. Zarząd Budynków Komunalnych Warszawa-Mokotów Warszawa

Wykaz aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli

1. Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 85, poz. 388).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, Nr 32, poz. 191, Nr 34, poz. 199, Nr 43, poz. 253, Nr 89, poz. 518, z 1991 r. Nr 4, poz. 18, Nr 110, poz. 473, z 1992 r. Nr 85, poz. 428, Nr 100, poz. 499, z 1993 r. Nr 17, poz. 78, z 1994 r. Nr 86, poz. 397, Nr 122, poz. 593, z 1995 r. Nr 74, poz. 368 i Nr 124, poz. 601, tekst jednolity Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, zm.: Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496 i Nr 132, poz. 622).
4. Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195, Nr 86, poz. 396 i z 1995 r. Nr 124, poz. 601).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414, zm.: z 1996 r. Nr 100, poz. 465, Nr 106, poz. 496, Nr 146, poz. 680.).
7. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe - tekst jednolity (Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 - zm.: z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591, Nr 133, poz. 685; z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601, Nr 132, poz. 640; z 1996 r. Nr 89, poz. 402).
8. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. - Kodeks handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 502 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 42, poz. 183).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 39, poz. 169, zm.: 1991 r. Nr 60, poz. 257, Nr 69, poz. 297, Nr 81, poz. 356; z 1992 r. Nr 22, poz. 91, Nr 103, poz. 523; z 1993 r. Nr 42, poz. 194, Nr 59, poz. 276, Nr 109, poz. 489; z 1994 r. Nr 9, poz. 33, Nr 66, poz. 286; z 1995 r. Nr 29, poz. 148, Nr 153, poz. 78; z 1996 r. Nr 37, poz. 162).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (Dz. U. Nr 40, poz. 174).

12. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno- budowlanego (Dz. U. Nr 8, poz. 48).
13. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 1934 r. o rejestrze handlowym (Dz. U. Nr 59, poz. 511, zm. z 1950 r. Nr 54, poz. 493).
14. Zarządzenie Ministra Finansów Nr 46 z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków (Dz. Urz. Min. Finansów Nr 14, poz. 60).
15. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie zaniechania ustalania i poboru podatku dochodowego od dochodów wspólnot mieszkaniowych (M.P. Nr 33, poz. 388).
16. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 1992 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej (Dz. Urz. Min. Finansów Nr 2, poz. 7 z 1993 r. Nr 15, poz. 69 i z 1994 r. Nr 22, poz. 74).
17. Zarządzenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 11 sierpnia 1989 r. w sprawie ogólnych warunków otwierania i prowadzenia rachunków bankowych w celu przechowywania środków pieniężnych i przeprowadzania rozliczeń oraz uchylenia obowiązków dotyczących prowadzenia rachunków podstawowego i pomocniczego (M.P. Nr 27, poz. 218).
18. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (j.t. Dz. U z 1993 r. Nr 90, poz. 416, Nr 134, poz. 646, z 1994 r. Nr 43, poz. 163, Nr 113, poz. 547, Nr 90, poz. 419, Nr 123, poz. 602, z 1995 r. Nr 5, poz. 25, Nr 133, poz. 654, z 1996 r. Nr 25, poz. 113, Nr 87, poz. 395, Nr 137, poz. 638, Nr 147, poz. 686).
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 154, poz. 797, z 1996 r. Nr 107, poz. 506).
20. Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, zm.: Nr 28, poz. 127, Nr 129, poz. 599, z 1994 r. Nr 132, poz. 670, z 1995 r. Nr 44, poz. 231, Nr 142, poz. 702, Nr 142, poz. 703, z 1996 r. Nr 137, poz. 640.).

6. Akty prawne

.DU 1994.085.388 - PASSIM, 4

DU 1934.057.502, 11, 18

DU 1964.016.093, 12, 14, 16

DU 1964.043.269, 16

DU 1991.042.183, 17, 19

DU 1993.011.050, 20

DU 1994.089.414, 9, 10, 13, 18, 32, 33, 37

DU 1994.121.591, 11, 17, 18, 37

DU 1995.013.059, 4, 5

DU 1995.154.797, 20

j.t.DU 1993.090.416, 20

MP 1989.027.218, 17

MP 1995.033.388, 20

MP 1996.083.729, 21

zarządzenie Ministra Finansów Nr 46 z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków - Dz. Urz. MF 1995.014.060, 11, 17

zarządzenie Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 1992 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej - Dz. Urz. MF 1992.002.007, 18