Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Zielona Góra, dnia 17 czerwca 2010 r.

Pan Edward Skobelski
Prezes Zarządu
Zakładu Gospodarki
Mieszkaniowej Sp. z o.o.
w Żarach

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze skontrolowała Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Żarach w zakresie zarządzania budynkami i lokalami komunalnymi miasta Żary w latach 2007-2009.

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

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

1. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej jest spółką, której 100% udziałów posiada gmina Żary o statusie miejskim[2]. Według stanu na 31 grudnia 2009 r. Spółka zarządzała 509 budynkami o łącznej powierzchni 119,4 tys. m^2, w tym 447 przedwojennymi, a szacunkowa wartość odtworzeniowa mienia komunalnego wynosiła 130.447 tys. zł.

Zakład zarządzał 330 wspólnotami mieszkaniowymi, w tym 304 wspólnotami, których członkiem jest gmina. W ocenie NIK, zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych przez gminne spółki prawa handlowego nie jest możliwe w świetle obowiązujących przepisów prawa. Zakaz prowadzenia takiej działalności określony został

[1] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.
[2] Spółka została zawiązana umową z 28 grudnia 2006 r. i została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego 29 stycznia 2007 r.

w przepisach art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[3], z których wynika, że spółki z udziałem gmin nie mogą (poza szczególnymi przypadkami) być tworzone poza sferą użyteczności publicznej[4]. Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie może być uznane za realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej, gdyż nie dotyczy zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców i nie jest usługą powszechnie dostępną (zaspokaja potrzeby i jest dostępna tylko dla członków wspólnoty).

2. Spółka zarządzała budynkami i lokalami komunalnymi bez zawarcia w formie pisemnej umów o zarządzanie nieruchomościami, co naruszało obowiązek wynikający z art. 185 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[5]. Zadania te Spółka wykonywała na podstawie zarządzeń burmistrza Żar nr 148/07 z 28 maja 2007 r. i nr 29/09 z 23 stycznia 2009 r., chociaż zgodnie przepisem art. 25 ust. 3 ww. ustawy zadania te powinna otrzymać przy zastosowaniu procedur ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[6] (Pzp).

Spośród 330 wspólnot mieszkaniowych zarządzanych przez Spółkę, ze 196 zawarto umowy o zarządzanie nieruchomością, a dla pozostałych 134 zawarto umowy zlecenia, które nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przepisami art. 185 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie określono w nich zarządcy nieruchomości odpowiedzialnego zawodowo za jej wykonanie, numeru jego licencji zawodowej oraz nie zawarto oświadczenia o posiadanym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności zarządzania nieruchomościami.

Zarządzanie nieruchomościami przez ponad dwa lata odbywało się niezgodnie z wymogami art. 184 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż Spółka nie prowadziła tej działalności przy pomocy licencjonowanych zarządców nieruchomościami. Pierwszego licencjonowanego zarządcę zatrudniono dopiero 1 sierpnia 2009 r., a kolejnego - 2 listopada 2009 r. Główną przyczyną opisanych uchybień była niewystarczająca znajomość przepisów prawa.

3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieodprowadzanie przez Spółkę na rachunek dochodów gminy pobranych czynszów z najmu lokali komunalnych: w 2007 r.

[3] Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.
[4] Zadania własne gminy określone zostały w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Działalność prowadzona przez podmioty komunalne w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy, określonym tym przepisym, gdyż ma charakter komercyjny i jako taka wykracza poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej.
[5] Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.
[6] Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

w wysokości 3.326.887,98 zł, w 2008 r. – 5.818.935,44 zł i w 2009 r. – 6.621.456,36 zł, chociaż przepisy art. 54 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[7] klasyfikują je jako dochody gminy. Pan Prezes wyjaśnił, że przedstawiciele Urzędu Miasta nie domagali się tych środków, lecz wskazywali, że Spółka ma pokrywać wydatki z pobieranych czynszów.

Spółka uzyskała od miasta Żary środki na dofinansowanie remontów mieszkań komunalnych: w 2007 r. w wysokości 1.410.676 zł, w 2008 r. – 1.459.400 zł, a w 2009 r. – 1.375.000 zł. Jednak nie zawarto z miastem Żary umów określających przeznaczenie otrzymywanych środków oraz zasady ich rozliczania.

4. Spółka niezgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 25 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, występowała jako strona powodowa w 1.339 sprawach sądowych o zapłatę należnego czynszu z tytułu najmu w łączne kwocie 1.973.285,99 zł, uzyskując w wyniku postępowania egzekucyjnego kwotę 466.070,24 zł. Czynności powyższe należały do wyłącznych kompetencji burmistrza i nie mogły być wykonywane przez zarządcę nieruchomości. Wskazując przyczyny tej praktyki Prezes Spółki wyjaśnił, iż zadania te zostały powierzone spółce zarządzeniami burmistrza nr 148/07 i 29/09.

5. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, Spółka winna zawierać umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy i roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Tymczasem analiza wydatków w łącznej kwocie 2.325.073,89 zł wykazała, że w każdym przypadku wystąpiły odstępstwa od obowiązujących zasad. Z pominięciem ustawy Pzp:

- poniesiono w latach 2007-2009 wydatki w łącznej kwocie 584.206,24 zł na zakup od Przedsiębiorstwa Komunalnego „PEKOM" S.A. energii cieplnej,
- wydatkowano 1.030.054,40 zł na zakup budowlanych usług remontowych. Wartość zamówień u każdego z wykonawców nie przekraczała równowartości 14.000 euro, co wyłączało obowiązek stosowania ww. ustawy. Naruszono jednak zakaz dzielenia zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów Pzp, określony w art. 32 ust. 2 tej ustawy. Po zliczeniu wartości poszczególnych części zamówienia, jego łączna wartość wyniosła w 2007 r. – 325.472,49 zł, w 2008 r. – 404.295,76 zł, a w 2009 r. – 300.286,15 zł, co zobowiązywało do przeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego,

[7] Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526

- wydatkowano w 2007 r. kwotę 118.853,78 zł, a w 2008 r. - 288.498,19 zł na zakup usług wywozu nieczystości stałych przez PEKOM S.A. Warto podkreślić, że zamówienia na wywóz nieczystości stałych w 2010 r. udzielono po przeprowadzeniu przetargu, dzięki czemu udało się obniżyć cenę z 75,19 zł/m^3 (2009 r.) do 49,22 zł/m^3, a wykonawcę wybrano spośród 3 oferentów.

6. Spółka prowadziła ewidencję księgową kosztów zarządzania nieruchomościami wspólnymi oraz pobieranych zaliczek w formie ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[8]. Dla poszczególnych wspólnot prowadzona była odrębna ewidencja księgowa oraz rachunek bankowy, z którego dokonywano rozliczenia przychodów i kosztów wspólnot.

Z rocznych sprawozdań finansowych wynika, że Spółka prowadziła działalność z zyskiem netto wynoszącym: w 2007 r. - 5.941,79 zł, w 2008 r. - 4.368,68 zł i w 2009 r. - 19.569,21 zł. W sprawozdaniu finansowym Spółki na dzień 31.12.2007 r., sporządzonym stosownie do art. 45 ust. 1 ustawy o rachunkowości, nie wykazano jednak zobowiązania wobec PEKOM S.A. w kwocie 532.870,02 zł. Jak wyjaśnił Prezes było to spowodowane przeoczeniem.

Spółka nie zrealizowała obowiązków określonych w zarządzeniach burmistrza nr 148/07 z 28 maja 2007 r. i nr 29/09 z 23 stycznia 2009 r. dotyczących ponoszenia kosztów utrzymania zasobów komunalnych za dany rok w wysokościach nieprzekraczających wpływów wynikających z zatwierdzonej stawki czynszu regulowanego. Do pokrycia kosztów zabrakło w 2007 r. – 2.371.227,82 zł, w 2008 r. – 1.136.457,55 zł, a w 2009 r. – 739.077,82 zł. Przykładowo różnica pomiędzy przychodami z czynszów, a naliczonymi kosztami nieruchomości – Rynek 17 wynosiła w latach 2007-2009 45.404,75 zł. Niedobór ten był następstwem uchwał Zarządu Miasta Żary[9], zwalniających najemców ze wszystkich opłat lub ustalających je w formie ryczałtu (150 zł) miesięcznie. Gdyby nie zwolnienie, Spółka osiągnęłaby dla tej nieruchomości nadwyżkę w kwocie 11.265,26 zł.

Spółka została również obciążona finansowaniem wolnych lokali mieszkalnych (na koniec każdego roku było ok. 60 pustostanów). Z powodu przedłużającego się czasu ich zagospodarowania przez Miasto (średnio 14 miesięcy, maksymalnie 26 miesięcy), Spółka nie osiągnęła w latach 2007-2009 przychodów z ww. tytułu w wysokości ok. 427 tys. zł.

[8] Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.
[9] Nr 57/95 z 4.05.1995 r., Nr 79/95 z 3.08.1995 r., Nr 72/98 z 4.06.1998 r.

Zebrane zaliczki na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną, Spółka przelewała z opóźnieniem na rachunki wspólnot mieszkaniowych, finansując nimi bieżące potrzeby w zakresie zarządzania pozostałymi nieruchomościami. Zaległości te wynosiły na koniec 2007 r. 442.723,23 zł (opóźnienie 1,5 miesiąca), na koniec 2008 r. – 744.723,23 zł (opóźnienie 2 miesiące), a na koniec 2009 r. – 916.845,85 zł (opóźnienie 3 miesiące). Praktyka taka naruszała § 8 standardów zawodowych zarządców nieruchomości[10], nie zezwalającym na łączenie środków finansowych różnych podmiotów oraz wykorzystywanie środków finansowych jednego właściciela nieruchomości w celu przysporzenia korzyści innemu.

7. W wyniku podziału w 2009 r. Przedsiębiorstwa Komunalnego „PEKOM" S.A. i przejęcia części jego majątku, na Spółkę przeszedł obowiązek spłaty zobowiązań z tytułu kaucji mieszkaniowych stanowiących zabezpieczenie pokrycia należności z tytułu najmu lokali komunalnych, które będą wymagały znacznych środków finansowych. W planie podziału spółki PEKOM określono, że wszelkie aktywa i pasywa, zarówno bilansowe jak i pozabilansowe, związane z działalnością wyodrębnionego w PEKOM zakładu wspólnot mieszkaniowych, przejdzie na ZGM. Na ten cel zabezpieczono środki w wysokości nominalnej kaucji, tj. 67.934,71 zł, gdy ich szacunkowa wartość po wymaganym zwaloryzowaniu - zgodnie z przepisem art. 6 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[11] - winna wynosić 2.152.707,60 zł (2.104 kaucje w średniej wysokości 1.023,15 zł każda).

Da powstania tego uchybienia mogło przyczynić się skorzystanie przez właściciela spółki z możliwości zrezygnowania z badania przez biegłego planu podziału w zakresie jego poprawności i rzetelności oraz sporządzenia oświadczenia zawierającego informację o stanie księgowym spółki, przewidzianej w art. 538^1 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[12].

Podkreślenia ponadto wymaga, że na Spółkę nałożono obowiązek spłaty kaucji w sytuacji, gdy nie były one do niej wpłacane, bowiem najemcy wpłacali kaucje na rachunek Urzędu Miejskiego w Żarach. Burmistrz Żar zadeklarował podjęcie działań, aby wygospodarować w budżecie niezbędne środki na pokrycie ww. zobowiązań.

Jako niewystarczającą NIK ocenia windykację przejętych (w związku z podziałem PEKOM) przez Spółkę wierzytelności od 1.113 dłużników w łącznej kwocie 8.476.159,81 zł

[10] Opublikowanych w komunikacie Ministra Budownictwa z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie uzgodnienia standardów zawodowych zarządców nieruchomości (Dz. Urz. Ministra Budownictwa z 2007 r. Nr 1, poz. 3).
[11] Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.
[12] Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

(należność główna, odsetki, koszty postępowania). Pomimo upływu 6 miesięcy od cesji wierzytelności dokonanej przez PEKOM na rzecz ZGM, nie wyegzekwowano od PEKOM wystosowania do dłużników zawiadomień o cesji wierzytelności (art. 512 kodeksu cywilnego) oraz nie dokonano anlizy możliwości windykacji wierzytelności zakwalifikowanych w większości jako trudno ściągalne lub stracone. Pierwsze działania w tym zakresie podjęto dopiero w toku kontroli NIK.

8. Spółka zawarła 14 września 2007 r. z Przedsiębiorstwem Komunalnym „PEKOM" S.A. umowę na dostawę ciepła do budynków niewyposażonych w układ pomiarowo-rozliczeniowy (ul. Serbska 54, ul. Okrzei 104a, ul. Kaszubska 27, ul. Męczenników Oświęcimskich 1), której postanowienia dotyczące taryf nie spełniały wymagań należytej ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat – określonych w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[13] oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 października 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło[14].

W umowie na dostawę ciepła stawki opłat nie zostały podzielone na wymagane stawki opłaty sezonowej i miesięcznej (§ 7 ust. 6 i § 33 ww. rozporządzenia), a wpłacane opłaty traktowane były jako zaliczka podlegająca rozliczeniu w terminie do 15 marca następnego roku po okresie rozliczeniowym. W rozliczeniach rocznych PEKOM obciążył Spółkę - poza uzasadnionymi kosztami wytworzenia (zakupu opału, kosztami energii elektrycznej, kosztami napraw i konserwacji, podatkami i opłatami, wynagrodzenia obsługi - również kosztami wydziałowymi (w PEKOM nie istniał odrębny wydział) i ogólnozakładowymi w kwocie: 20.426,13 zł za 2007 r. i 63.759,33 zł za 2008 r., chociaż przepisy ww. rozporządzenia nie dawały podstaw do ujęcia tych kosztów w cenie.

Stwierdzono ponadto, że pomimo wygaśnięcia 30 kwietnia 2009 r. umowy na dostawę ciepła, jeszcze przez 6 miesięcy Spółka uiszczała należności wynikające z faktur wystawianych przez PEKOM (101.766,60 zł). W tym czasie PEKOM dostarczał ciepło jedynie przez 20 dni i należność za ciepło nie powinna przekroczyć 10.943 zł. Zakupione od PEKOM ciepło było dystrybuowane przez Spółkę do lokatorów, jednak sposób rozliczeń nie został upubliczniony w wewnętrznym regulaminie rozliczeń ciepła, o którym mowa w art. 45a ust. 10 ustawy Prawo energetyczne, lecz w umowach najmu z lokatorami. W wyniku kontroli, Spółka skierowała do PEKOM pismo o dokonanie korekty rozliczeń

[13] Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.
[14] Dz. U. Nr 193, poz. 1423.

w łącznej wysokości 202.542,86 zł, jednak do czasu zakończenia kontroli nie skorygowano rozliczeń z mieszkańcami lokali.

Nieprawidłowości w zakresie rozliczeń stwierdzono również w przypadku kosztów wywozu nieczystości płynnych. W księgach rachunkowych zarządzanych nieruchomości zaewidencjonowano m.in. zawyżone koszty odnoszące się do tych usług: za 2007 r. – o 59.094,94 zł i za 2008 r. – o 61.264,08 zł. Było to następstwem obciążania przez PEKOM właścicieli lokali według podwyższonej stawki za świadczone usługi (18,76 zł/m^3), chociaż nie poinformowano ich w terminie[15] o zmianie stawek za wywóz nieczystości płynnych. W wyniku kontroli NIK Spółka wniosła o dokonanie korekty tych rozliczeń.

9. Spółka prawidłowo realizowała obowiązki dotyczące kontroli obiektów budowlanych i prowadzenia dokumentacji tych obiektów wynikające z art. 64 ust. 1 i art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[16]. Nieruchomości[17] posiadały książki budynku, przeglądy techniczne oraz protokoły z okresowej kontroli przewodów kominowych spalinowych, dymowych i wentylacyjnych. Stwierdzono jedynie, że część przeglądów technicznych budynków w 2009 r. była wykonywana przez kierownika ds. techniczno-remontowych Spółki w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, co mogło powodować konflikt interesów.

Ustalono ponadto, że w latach 2007-2009 Spółka naruszała obowiązki wynikające z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy prawo budowlane, bowiem wykonywała roboty budowlane bez ich zgłoszania właściwemu organowi administracji architektonicznej-budowlanej, wymaganego ww. przepisami.

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

1. Podjęcie działań mających na celu zaprzestanie prowadzenia przez Spółkę niezgodnej z prawem działalności polegającej na zarządzaniu nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych.
2. Odprowadzanie pobranych czynszów z najmu lokali komunalnych na rachunek dochodów miasta Żary.

[15] O zmianie stawki za 2007 r. poinformowano w miesiącach luty-marzec 2009 r., za 2008 r. w styczniu 2010 r.
[16] Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.
[17] Analiza przeprowadzona dla losowo wybranych 15 budynków.

3. Respektowanie ograniczeń w gospodarowaniu nieruchomościami gminy wynikającymi z art. 23 ust. 1 pkt 8, w zw. z art. 25 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
4. Niezwłoczne przekazywanie zaliczek na pokrycie kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi na rachunki wspólnot mieszkaniowych.
5. Podjęcie działań w celu zapewnienia źródeł finansowania zwrotu zwaloryzowanych kaucji mieszkaniowych.
6. Zapewnienie udzielania zamówień zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych.

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

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

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