



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia września 2011 r.

**Pan
Leszek TRĘBSKI
Prezydent Miasta Skierniewice**

**LLO-4101-11-05/2011
P/11/108**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Skierniewice (zwanego dalej „Urzędem”), dotyczącą realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym w latach 2008-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 sierpnia 2011 r. – Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarki mieszkaniowej, w tym tworzenie i wdrażanie polityki mieszkaniowej i przestrzennej Gminy oraz zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia natomiast negatywnie przekazanie komunalnego zasobu mieszkaniowego Gminy - na podstawie umów o nieodpłatne użytkowanie - Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej Spółce z o.o. w Skierniewicach (zwanej dalej ZGM lub Spółką) oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad działalnością tej Spółki.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań w zakresie tworzenia i wdrażania polityki mieszkaniowej Gminy. Urząd posiadał uchwalone Studium

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

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Skierniewice, w którym wskazano tereny pod budownictwo mieszkaniowe, a także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp), obejmujące na dzień 30 czerwca 2011 r. 55,5% powierzchni Gminy (1824,54 ha), w tym tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową – 662,6 ha (21,8% powierzchni Gminy) oraz pod zabudowę usługową i produkcyjną, drogi i infrastrukturę techniczną – 607 ha (18,5% powierzchni Gminy). W latach 2008-2010 na opracowanie mpzp wydatkowano łącznie 842 tys. zł, co stanowiło ok. 0,2% rocznego budżetu Gminy w każdym roku.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2006 – 2010² oraz Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy³, przyjęte uchwałami Rady Miasta, zawierały wszystkie niezbędne elementy oraz kierunki działań, określone w art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴ (zwanej dalej „ustawą o ochronie praw lokatorów”).

W Urzędzie nie opracowano programu wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na rok 2011 oraz lata następne.

Potrzeby w zakresie remontów i modernizacji na rok 2011 – jak wyjaśnił Pan Prezydent – były określane na podstawie dokonywanych przez ZGM przeglądów stanu technicznego budynków oraz uchwał Wspólnot Mieszkaniowych.

2. W ramach podejmowanych działań w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego, Gmina w 2008 r. zrealizowała 4 inwestycje dotyczące budowy (rozbudowy) kanalizacji sanitarnej na kwotę 1.671 tys. zł, w tym 42,9% (716 tys. zł) stanowiły środki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wybudowano kanalizacje sanitarne o łącznej długości 4.184,35 mb m.in. w ulicach: Łódzkiej, Feliksów, Granicznej Rzecznej. W latach 2009-2010 inwestycje w zakresie budowy i modernizacji kanalizacji sanitarnej i sieci ciepłowniczej realizowały jednoosobowe spółki Miasta, tj. Zakład Wodociągów i Kanalizacji „Wod-Kan” oraz „Energetyka Ciepła”.
3. W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą, Gmina nie w pełni realizowała zadania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności. W latach 2007-2010, w ramach środków własnych i dwóch kredytów (z Banku Gospodarstwa Krajowego

² Uchwała Rady Miasta nr LII/171/06 z 26 stycznia 2006 r.

³ Uchwała Rady Miasta nr 26/95/10 z 26 kwietnia 1995 r. i Uchwała Rady Miasta nr 67/2000/26 z 22 sierpnia 2000 r.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

i ING Bank Śląski), wybudowano jeden budynek mieszkalny z 68 mieszkaniami komunalnymi za łączną kwotę 8.039 tys. zł. Pomimo, iż w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy wydzielono 155 lokali (w 19 budynkach) o niższym standardzie z przeznaczeniem na lokale socjalne oraz zaplanowano pozyskanie 70 lokali socjalnych do końca 2010 r., to na dzień 30 czerwca 2011 r. Gmina dysponowała 53 lokalami socjalnymi. Do otrzymania lokali komunalnych uprawnione były wg stanu na koniec: 2008 r. - 152 osoby, 2009 r. - 172 oraz 2010 r. - 191 osób. Gmina zrealizowała łącznie 100 wniosków (19,4 %) o najem tych lokali, w tym 17 w 2008 r., 16 w 2009 r. i 67 w 2010 r. Z roszczeniami odszkodowawczymi (w latach 2008-2010), wynikającymi z art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, wystąpiło 98 uprawnionych osób na łączną kwotę 921 tys. zł, z tego Gmina wypłaciła 86 wnioskodawcom 836 tys. zł (91%).

W złożonym wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska stwierdził m.in., iż pomimo niezaspokojenia w pełni potrzeb w zakresie wynajmu lokali mieszkalnych, to jednak ilość spraw do załatwienia sukcesywnie maleje i Miasto Skierniewice podejmuje na bieżąco działania na miarę swoich możliwości, aby okres oczekiwania na wynajem był jak najkrótszy.

4. Stosownie do art. 274 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵, audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczy wysokość 40.000 tys. zł. W badanym okresie kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów Urzędu przekroczyła wartość określoną w wyżej powołanej ustawie i wyniosła w 2008 r. – 149.167 tys. zł (dochody) oraz 149.187 tys. zł (wydatki) i odpowiednio w 2009 r. – 152.898 tys. zł i 162.437 tys. zł oraz w 2010 r. – 174.081 tys. zł i 153.909 tys. zł. Pomimo tego, w Urzędzie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego i nie zatrudniono osoby posiadającej kwalifikacje audytora wewnętrznego. Prezydent Miasta (w latach 2008-2010) trzy razy ogłaszał nabór na stanowisko audytora wewnętrznego, jednak z powodu braku kandydatów nabór ten kończył się wynikiem negatywnym.
5. W ocenie NIK, oddanie ZGM w nieodpłatne użytkowanie nieruchomości gminnych było niezgodne z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

⁵ Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.

nieruchomościami⁶, gdyż ustawodawca nie przewidział takiej formy zarządzania i administrowania komunalnym zasobem mieszkaniowym gminy.

W złożonych wyjaśnieniach Pan Prezydent podał m.in., iż „W dniu 28 lutego 2001 roku Rada Miasta Skierniewice podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na oddanie w nieodpłatne użytkowanie (na czas nie oznaczony) zabudowanych nieruchomości komunalnych, położonych w Skierniewicach, na rzecz ZGM Spółki z o.o. Podjęcie uchwały wynikało z celów statutowych spółki, a w szczególności z prowadzonej przez spółkę działalności bezpośrednio związanej z eksploatacją budynków mieszkalnych i użytkowych należących do zasobu komunalnego, eksploatacją urządzeń infrastruktury towarzyszących budynkom i lokalom, podpisywaniem umów najmu lokali mieszkalnych na podstawie skierowań z Urzędu Miasta, wynajmem lokali użytkowych i garaży, opiniowaniem wniosków o zamianę mieszkań komunalnych oraz wykonywaniem robót remontowych i budowlanych w oparciu o posiadaną bazę techniczną”.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega, że zawarcie umów z ZGM wynikało z realizacji uchwał Rady Miasta. Nie zmienia to jednak faktu, że w konsekwencji nastąpiło naruszenie zasad wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 października 2010 r. (Sygn. Akt III CZP 70/10) stwierdził, że umowa nieodpłatnego obciążania nieruchomości należącej do gminnego zasobu nieruchomości użytkowaniem na rzecz samorządowej osoby prawnej (spółki ze 100% udziałem gminy) jest nieważna.

6. Przeprowadzona przez NIK w II kwartale 2011 r. kontrola ZGM⁷ w zakresie zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym w latach 2009-2010, wykazała nieprawidłowości polegające w szczególności na: naruszeniu przepisów dotyczących zasad i trybu udzielania zamówień publicznych, mało skutecznym prowadzeniu działań windykacyjnych należności Spółki, reprezentowaniu Gminy przed sądami powszechnymi m.in. w sprawach o eksmisję z lokali mieszkalnych oraz o zapłatę czynszu.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym w dniu 17 sierpnia 2011 r. do Prezesa Spółki, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację przez Spółkę zadań w zakresie zarządzania i administrowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miasta Skierniewice.

⁶ Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), „Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi”.

⁷ Kontrola nr P/11/181 w zakresie zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin w latach 2009-2010.

Spółka zarządzała i administrowała zasobem nieruchomości, w skład którego wchodziły gminne budynki mieszkalne i użytkowe oraz lokale mieszkalne i użytkowe znajdujące się we wspólnotach mieszkaniowych. W 2009 r. w skład gminnego zasobu, którym zarządzała Spółka, wchodziły 133 budynki z 3095 lokalami mieszkalnymi, a w 2010 r. - 135 budynków z 3185 lokalami.

W ocenie NIK, obowiązujące przepisy prawa nie pozwalają na zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych przez gminną spółkę prawa handlowego. Zakaz prowadzenia takiej działalności określony został w art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁸, w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹. Spółki z udziałem gmin nie mogą (poza szczególnymi przypadkami) być tworzone poza sferą użyteczności publicznej, a 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 (usługa ta zaspokaja potrzeby i jest dostępna tylko dla członków wspólnoty). Zdaniem NIK, nie wystąpiły również przesłanki określone w art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, których łączne spełnienie wyjątkowo zezwala gminnym spółkom prawa handlowego na prowadzenie działalności poza sferą użyteczności publicznej.

Z tytułu zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych w latach 2009-2010 Spółka osiągnęła przychody w łącznej kwocie 1.972 tys. zł (33% ogółu). Były to zatem przychody uzyskane z działalności wykonywanej z przekroczeniem ograniczeń wynikających z art. 10 ust. 1 wyżej cytowanej ustawy.

Spółka reprezentowała też Miasto Skierniewice przed sądami powszechnymi m.in. w sprawach o eksmisję z lokali mieszkalnych i o zapłatę czynszu, wbrew zakazowi określonymu w art. 25 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Spółka udzielała zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (zwanej dalej „upzp”)¹⁰. Kontrola pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykazała, że w każdym przypadku wystąpiły odstępstwa od obowiązujących zasad, polegające na:

- nieumieszczaniu ogłoszeń o przetargach na roboty budowlane na stronie internetowej Zamawiającego oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych, czym naruszono art. 40 upzp,

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236,

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- nieinformowaniu Wykonawców i nieumieszczaniu informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, stosownie do dyspozycji art. 92 ust. 1 i ust. 2 upzp,
- niedokumentowaniu postępowań przetargowych stosownie do art. 96 upzp.

W ramach zawartej w dniu 17 lutego 2010 r. umowy na remont budynku przy ul. Pomologicznej 6, w wyniku niedopuszczalnej zmiany postanowień tej umowy w stosunku do treści oferty, rozszerzono zakres robót i kwotę należnego wynagrodzenia o 269,5 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 144 ust. 1 ustawy Pzp.

Zaległości w opłatach za czynsz i media (łącznie z odsetkami), pomimo rozkładania płatności na raty dla osób w trudnej sytuacji materialnej, wynosiły na koniec: 2008 r. – 4.051 tys. zł, 2009 r. – 4.589 tys. zł, 2010 r. – 5.196 tys. zł i 5.450 tys. zł na dzień 30 czerwca 2011 r. Wskutek mało skutecznej windykacji, przedawnieniu - stosownie do postanowień art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹¹ (przy braku przesłanek z art. 123-125 K.c.) - uległy należności Spółki w kwocie 137 tys. zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- dostosowanie formy zarządzania zasobem mieszkaniowym do obowiązującego stanu prawnego,
- opracowanie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy stosownie do wymogów art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów,
- zintensyfikowanie działań na rzecz zwiększenia stopnia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza w zakresie lokali socjalnych,
- wykonanie dyspozycji art. 277 ustawy o finansach publicznych, dotyczącej utworzenia komórki audytu wewnętrznego,
- dostosowanie zakresu działalności ZGM Spółki z o.o. do ograniczeń wynikających z ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce komunalnej,
- objęcie nadzorem realizacji wniosków pokontrolnych NIK skierowanych do Prezesa ZGM.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 15 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.

¹¹ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.