

Poznań, 13 listopada 2019 r.

WK-0913/1/2019

Pan  
Jan Szafranek  
Dyrektor Miejskiego Zakładu  
Budynków Komunalnych  
w Lesznie

### Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) informuję o wynikach doraźnej kontroli gospodarki finansowej obejmującej okres od 01.01.2018 r. do 30.06.2019 r. a w miarę potrzeb inne lata przeprowadzonej w Miejskim Zakładzie Budynków Komunalnych w Lesznie (działającym w formie zakładu budżetowego Miasta Leszna). Zakresem kontroli objęto wybrane zagadnienia gospodarki finansowej, w tym zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych i garażami na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.

Ustalenia kontroli zostały zawarte protokole, podpisanym w dniu 20 września 2019 roku, którego jeden egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce. Z ustaleń kontroli wynika, że:

1. W okresie kontrolowanym tj. od 01.01.2018 r. do 30.06.2019 r. Miejski Zakład Budynków Komunalnych w Lesznie zarządzał 83 wspólnotami mieszkaniowymi i to wyłącznie takimi, w których udziałowcem jest Miasto Leszno lub Skarb Państwa. Z obowiązujących przepisów (art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) wynika, że „*Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie*”. W świetle obowiązujących przepisów i utrwalonego orzecznictwa sądowego, samorządowy zakład budżetowy mógł być zarządcą wspólnoty, jeżeli gmina była jednym ze współwłaścicieli nieruchomości wspólnej powstałej wskutek sukcesywnego wyodrębniania lokali mieszkalnych. Samorządowy zakład budżetowy nie mógł być zarządcą wspólnoty, jeżeli gmina nie była jednym ze współwłaścicieli, gdyż wykonywanie zarządzania lokalami osób prywatnych nie mieści się w pojęciu użyteczności publicznej.

W trakcie czynności kontrolnych w dniu 15 sierpnia 2019 r., weszły w życie przepisy art. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) stanowiące, że w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) w art. 9 po ust. 2 dodano ust. 2a w brzmieniu:

"2a. Gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą zarządzać nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości w formach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712)."

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw wskazano, że: „w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dodaje się przepis, który doprecyzowuje kwestię zarządzania przez gminy nieruchomościami mieszkalnymi, niestanowiącymi ich własności. Przepis stanowi, że gminy i inne osoby prawne mogą zarządzać w formach określonych w przepisach o gospodarce komunalnej, zatem będą to zakłady budżetowe i spółki prawa handlowego. Za wprowadzonym rozwiązaniem przemawia doświadczenie gmin w zarządzaniu nieruchomościami, które będzie mogło być wykorzystane m.in. w zarządzaniu budynkami mieszkalnymi wybudowanymi w ramach Programu „Mieszkanie+”.

Miejski Zakład Budynków Komunalnych w Lesznie zarządzał terenami wokół 7 kompleksów garaży. W przypadku 4 kompleksów zawierano umowy o administrowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta Leszna położonymi wokół prywatnych działek zabudowanych garażami z ich właścicielami. W 1 kompleksie oprócz w/w umów o administrowanie zawierano również umowy o dzierżawę gruntu, a w 1 kompleksie tylko umowy o dzierżawę gruntu. Z kolei w ostatnim zawierano wyłącznie umowy najmu pomieszczeń użytkowo – gospodarczych.

2. Nie dostosowano Statutu Miejskiego Zakładu Budynków Komunalnych w Lesznie do zmian wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 902 ze zm.), stosownie do przepisów art. 58 w związku z art. 2 pkt 3 w/w ustawy.

W zakładzie budżetowym obowiązywał Statut zatwierdzony przez Zarząd Miasta uchwałą Nr 41/91 z dnia 11 grudnia 1991 r.

3. Nie uregulowano prawnych form władania nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta Leszna użytkowymi przez MZBK w Lesznie. Kontrolą objęto zarządzanie terenami wokół 7 kompleksów garaży. W przypadku trzech kompleksów zakład budżetowy zarządzał 7 działkami ewidencyjnymi stanowiącymi własność Miasta Leszna pomimo braku dokumentów potwierdzających ich przekazanie jednostce w zarząd, stosownie do zapisów zawartych w Statucie MZBK w Lesznie.

Dodatkowo w przypadku 1 kompleksu garaży, mimo braku dokumentów potwierdzających oddanie w zarząd, zawierano umowy dzierżawy gruntu z przeznaczeniem pod garaże na dwóch działkach ewidencyjnych (dz. 122/2 zapisana w KW PO1L/00061413/3 i 4/5 zapisana w KW PO1L/00023041/6) wchodzących w skład drogi publicznej (drogi gminnej nr 888705P).

Zgodnie ze Statutem mienie zakładu stanowi wydzielona i oddana mu w użytkowanie część mienia komunalnego Miasta Leszna (§ 13 ust. 1 Statutu), a dyrektor działa w ramach udzielonego pełnomocnictwa w zakresie czynności prawnych dotyczących mienia komunalnego powierzonego zakładowi (§ 9 ust. 3 Statutu) i zatwierdza umowy najmu i dzierżawy mienia zakładu (załącznik do Statutu).

Stosownie do przepisów art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych zarządcą dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z art. 22 ust. 1 i 2 zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym. Grunty te, zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu, a także na cele instalacji urządzeń, o których mowa w art. 20g

ust. 1. Zarząd drogi pobiera z tytułu najmu lub dzierżawy opłaty w wysokości ustalonej w umowie.

Mając na uwadze przepisy art. 40 ust. 1 ww. ustawy zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c ustawy.

4. Stwierdzono, że pobierano opłaty miesięczne od właścicieli działek zabudowanych garażami za wykonywanie przez MZBK w Lesznie zadań własnych gminy w zakresie administrowania nieruchomościami przylegającymi do nich stanowiącymi własność Miasta Leszna.

W przypadku 5 kompleksów garaży zawierano umowy o administrowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta Leszna położonymi wokół prywatnych działek zabudowanych garażami z ich właścicielami, których zobowiązano do udziału w kosztach związanych z administrowaniem nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta Leszna poprzez uiszczanie opłaty miesięcznej. Czynności administrowania obejmowały m.in.: utrzymanie w należytym stanie gruntu stanowiącego dojazd do garaży, porządkowanie, usuwanie śniegu oraz zapobieganie gołoledzi na terenie stanowiącym dojazd, utrzymanie zieleni, oświetlenie terenu garaży, prowadzenie bieżącej ewidencji prac na nieruchomości.

Zgodnie z przedłożonymi informacjami z Rejestru gruntów kilka administrowanych działek stanowiły drogi wewnętrzne: dz. 344/2 o pow. 0,7838 ha (w tym 0,6853 ha – droga), dz. 403/11 o pow. 2358 ha (droga), dz. 403/1 o pow. 0,0201 ha (droga), dz. 41/8 o pow. 0,0599 ha (droga). Natomiast pozostałe działki oznaczone są w ewidencji gruntów jako inne tereny zabudowane.

Ponadto zarządzeniem Nr 81/2017 z dnia 1 marca 2017 r. Prezydent Miasta Leszna przekazał na rzecz Miejskiego Zakładu Budynków Komunalnych w Lesznie nieruchomości gruntowe stanowiące drogi dojazdowe do garaży, położone w Lesznie przy ul. 55 Pułku Piechoty, Opalińskich, Ewarysta Estkowskiego, Jana Dekana, celem bieżącego administrowania.

Zgodnie z przepisami art. 7 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 12 ustawy o samorządzie gminnym sprawy gospodarki nieruchomościami, gminnych dróg, ulic, placów, utrzymania czystości i porządku, zaopatrzenia w energię elektryczną, zieleni gminnej i zadrzewień należą do zadań własnych gminy, a te w myśl art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych są finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zadania własne dzieli się na zadania obowiązkowe i fakultatywne.

Drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. Skoro działki stanowią drogi wewnętrzne to zgodnie z treścią art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z 21 marca 1985 r o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2068) budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu (art. 8 ust. 2 ustawy). Finansowanie zadań, o których mowa w ust. 2, należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu (art. 8 ust. 3 ustawy).

Zatem brak podstaw prawnych do zawierania przez MZBK w Lesznie ww. umów, gdyż wskazany w umowach przedmiot dotyczył usług, które dotyczą zadań własnych gminy, a działki są własnością gminy.

5. Nie dochowano należytej staranności przy sporządzaniu umów o administrowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta Leszna. W zawieranych umowach wskazywano, że działki będące przedmiotem umowy są zabudowane garażami, co było niezgodne ze stanem faktycznym, gdyż stanowiły tereny niezabudowane, w części oznaczone jako drogi.

Przedstawiając Panu Dyrektorowi Miejskiego Zakładu Budynków Komunalnych w Lesznie ustalenia kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wnosi o ich wykorzystanie w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację następujących wniosków pokontrolnych:

1. Dostosować Statut Miejskiego Zakładu Budynków Komunalnych w Lesznie do zmian wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych, stosownie do przepisów art. 58 w związku z art. 2 pkt. 3 w/w ustawy.
2. Podjąć działania w celu uregulowania prawnych form władania nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta Leszna użytkowanymi przez Miejski Zakład Budynków Komunalnych w Lesznie.
3. Zaniechać poboru miesięcznych opłat od właścicieli działek zabudowanych garażami za wykonywanie przez MZBK w Lesznie zadań własnych gminy w zakresie administrowania nieruchomościami przylegającymi do nich stanowiącymi własność Miasta Leszna.
4. Zobowiązać właściwych merytorycznie pracowników do sporządzania umów zgodnie ze stanem faktycznym.

O sposobie realizacji wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich nie wykonania należy zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłaszania zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:  
Prezydent Miasta Leszna

PREZES IZBY

*Grzegorz W. Wąblewska*  
Grzegorz W. Wąblewska

