



**LEŚNY & WSPÓLNICY**  
KANCELARIA PRAWNA

**PROFESJONALIZM, RZETELNOŚĆ, DOŚWIADCZENIE**

**SPRAWOZDANIE  
Z AUDYTU**

**Ocena funkcjonowania Zarządu Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie, w szczególności ocena realizacji zadań z zakresu zarządzania nieruchomościami i świadczenia usług komunalnych**

# SPIS TREŚCI

## **Rozdział I**

1. Badany obszar audytu.
2. Data sporządzenia
3. Nazwa i adres jednostki audytowanej.
4. Zespół przeprowadzający audyt.
5. Cel przeprowadzenia zadania.
6. Zakres przedmiotowy.

## **Rozdział II**

1. Podjęte działania i zastosowane techniki przeprowadzania audytu.
2. Kryteria oceny stanu faktycznego.
3. Ustalenie stanu faktycznego oraz jego ocena w zakresie wyznaczonych kryteriów.
  - 3.1. Charakterystyka stanu prawnego.
  - 3.2. Realizacja zadań z zakresu użyteczności publicznej.
  - 3.3. Zarządzanie zasobem komunalnym.
4. Rekomendacje.

## **Rozdział III**

1. Wykaz adresatów sprawozdania.

# **ROZDZIAŁ I**

## **1. BADANY OBSZARU AUDYTU**

Ocena funkcjonowania Zarządu Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie, w szczególności ocena realizacji zadań z zakresu zarządzania nieruchomościami i świadczenia usług komunalnych.

## **2. DATA SPORZĄDZENIA**

22 września 2016 r.

## **3. NAZWA I ADRES JEDNOSTKI AUDYTOWANEJ**

Zarząd Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie, ul. Cegielniana 15, 62-650 Kłodawa.

## **4. ZESPÓŁ PRZEPROWADZAJĄCY AUDYT**

W składzie zespołu audytorskiego działającego pod kierownictwem Michała Pruskiego czynności audytorskie wykonywały następujące osoby:

1. Michał Pruski - audytor wewnętrzny nr 2037/2006.
2. Marek Nowak – specjalista ds. audytu wewnętrznego.

## **5. CEL PRZEPROWADZENIA ZADANIA AUDYTOWEGO**

Podstawowym celem audytu jest dostarczenie kierownikowi jednostki samorządu terytorialnego – Burmistrzowi Kłodawy niezależnej informacji, racjonalnego zapewnienia i opinii na temat:

- 1) funkcjonowania Zarządu Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie przez pryzmat realizacji wybranych zadań,
- 2) zgodność z prawem wykonywania zadań związanych z zarządzaniem nieruchomościami i świadczeniem usług komunalnych,
- 3) oceny przyjętych rozwiązań organizacyjno-prawnych.
- 4) wskazanie ewentualnych możliwych do zastosowania ulepszeń w zakresie organizacji zarządzania gminnym zasobem nieruchomości i świadczenia usług komunalnych.

## **6. ZAKRES PRZEDMIOTOWY**

W zakresie przedmiotowym audyt objął:

- 1) realizację zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- 2) zarządzanie zasobem komunalnym;
- 3) analizę prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

## **ROZDZIAŁ II**

### **1. PODJĘTE DZIAŁANIA I ZASTOSOWANE TECHNIKI PRZEPROWADZENIA ZADANIA**

Podczas przeprowadzania zadania audytowego wykorzystano następujące techniki i dokumenty robocze audytu:

**testy przeglądowe** - identyfikacja zasad funkcjonowania badanego systemu i jego podsystemów oraz potwierdzenie istnienia (lub nie) kontroli, poprzez użycie niżej wymienionych technik:

- zapoznanie się z dokumentami służbowymi,
- uzyskanie wyjaśnień i informacji od pracowników audytowanej jednostki w oparciu o rozmowy i wywiady z pracownikami.

**testy zgodności** - analiza wszystkich zidentyfikowanych procedur w celu oceny stopnia i zakresu ich stosowania, poprzez użycie niżej wymienionych technik:

- porównanie określonych zbiorów danych z kryteriami ustalonymi przez audytorów (na podstawie przepisów prawa),
- sprawdzanie rzetelności informacji oraz jej porównanie z informacją zewnętrzną.

**testy rzeczywiste - legalności** (atrybutów), czyli sprawdzenie prawidłowości funkcjonowania podsystemów ze wskazaniem szacunkowego udziału błędnych operacji.

**benchmarking** (badania porównawcze lub analiza porównawcza) - polega na porównywaniu procesów i praktyk stosowanych przez podmioty podobne oraz uważane za najlepsze w analizowanej dziedzinie.

Ponadto uzyskano wyjaśnienia i informacje od pracowników Zarządu Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie.

## **2. KRYTERIA OCENY STANU FAKTYCZNEGO**

Oceny stanu faktycznego dokonano w oparciu o następujące kryteria:

- 1) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 446);
- 2) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774);
- 3) Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 1892);
- 4) Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 150);
- 5) Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 573);
- 6) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. 2013, poz. 885);
- 7) Akty wykonawcze do powyższych ustaw.

## **3. USTALENIE STANU FAKTYCZNEGO ORAZ JEGO OCENA W ZAKRESIE WYZNACZONYCH KRYTERIÓW**

### **3.1. Charakterystyka stanu prawnego**

Na mocy przepisów ustawy o finansach publicznych samorządowy zakład budżetowy stanowi jedną z jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych. Zakres zadań własnych samorządu możliwych do realizacji w powyższej formie stanowi katalog zamknięty i tworzą go następujące obszary:

- 1) gospodarka mieszkaniowa i gospodarowanie lokalami użytkowymi;
- 2) drogi, ulice, mosty, płace oraz organizacja ruchu drogowego;
- 3) wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk oraz unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 4) lokalny transport zbiorowy;
- 5) targowiska i hale targowe;
- 6) zieleń gminna i zadrzewienia;

- 7) kultura fizyczna i sport, w tym utrzymanie terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 8) pomoc społeczna, reintegracja zawodowa i społeczna oraz rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych;
- 9) utrzymanie różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenie hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania;
- 10) cmentarze.

Gospodarka finansowa samorządowego zakładu budżetowego opiera się na rocznym planie finansowym, który stanowią przychody oraz koszty zakładu. W świetle obowiązujących przepisów Zakład wykonuje zadania odpłatnie, pokrywając, co do zasady, koszty swojej działalności z przychodów własnych. Ponadto źródłem finansowania działalności samorządowego zakładu budżetowego, mogą być również:

1. dotacje przedmiotowe;
2. dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3;
3. dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Jak wskazuje praktyka podstawową formą dotowania samorządowego zakładu budżetowego jest dotacja przedmiotowa, kalkulowana według stawek jednostkowych. Dotacje przedmiotowe są definiowane jako środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Środki te stanowią wydatki budżetu, podlegające – zgodnie z regułą wyrażoną w art. 126 ustawy o finansach publicznych – szczególnym zasadom rozliczania. Celem dotacji jest zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej poprzez obniżenie ceny świadczonych przez samorządowe zakłady budżetowe usług w sferze użyteczności publicznej. Trzeba jednak zaznaczyć, że dotacje przedmiotowe nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności.

Wykonywanie zadań w formie samorządowego zakładu budżetowego znajduje zastosowanie wszędzie tam, gdzie możliwa jest odpłatność za świadczone usługi, a przychody ze sprzedaży tych usług pokrywają lub powinny pokrywać koszty działalności (odstępstwo od reguły niefunduszowania, w świetle której środków publicznych pochodzących z poszczególnych tytułów nie można wiązać z przeznaczeniem na sfinansowanie imiennie określonych wydatków).

Forma prawna zakładu budżetowego nie sprzyja prowadzeniu przez niego działalności w sposób ekonomiczny i konkurencyjny wobec innych funkcjonujących na rynku podmiotów. Podmioty te charakteryzuje niski stopień samodzielności oraz szeroki zakres nadzoru jednostki tworzącej.

Zarząd Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie jest samorządowym zakładem budżetowym Gminy Kłodawa, powołanym do życia Uchwałą Nr 310/2001 Rady Miejskiej w Kłodawie z dnia 22 listopada 2001 r. Zakład działa w oparciu o statut nadany przez Radę Miejską w Kłodawie uchwałą Nr 55/2003 z dnia 23 czerwca 2003 r.

### **3.2. Realizacja zadań z zakresu użyteczności publicznej.**

Zgodnie ze Statutem Zarząd Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie świadczy usługi komunalne oraz mieszkaniowe m.in. w następującym zakresie:

- 1) utrzymywania w należytych stanie technicznym i sanitarno – porządkowym budynków i ich otoczenia;
- 2) obsługi kotłowni miejskiej w zakresie dostawy energii cieplnej i ciepłej wody do budynków zasilanej kotłowni;
- 3) świadczenia odpłatnych usług na rzecz gminnych jednostek organizacyjnych oraz osób trzecich w zakresie:
  - a) usług remontowo – budowlanych, a w szczególności stolarskich, murarskich, malarskich, brukarskich, hydraulicznych, elektrycznych i kominiarskich;
  - b) produkcji i sprzedaży kostki brukowej, krawężników i obrzeży chodnikowych;
  - c) administracji i zarządu budynkami na zlecenie osób trzecich;
- 4) prowadzenia gminnego wysypiska odpadów komunalnych;
- 5) budowy i konserwacji terenów zielonych;
- 6) utrzymywania porządku i czystości w gminie, w szczególności wykonywania bieżących napraw gminnych ulic, chodników i placów.

Zakres zadań możliwych do wykonywania poprzez samorządowy zakład budżetowy, określony w ustawie o finansach publicznych, jest katalogiem zamkniętym. Wymienione wyżej czynności, określone w statucie, wskazują na niespójność w stosunku do ustawy.

Audytora zwraca uwagę, iż zakład komunalny nie jest uprawniony do zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi. Zgodnie z art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej,

gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a przymiot użyteczności publicznej mają te zadania własne, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokojenie potrzeb zbiorowych ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadania własne gminy określone zostały w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Działalność prowadzona przez podmioty komunalne w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy, określonym tym przepisem, gdyż ma komercyjny charakter i jako taka wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Według art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina oraz gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. W przypadku zakładów budżetowych zakaz prowadzenia takiej działalności wynika z art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej. Rynek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi własność wspólnot mieszkaniowych nie może być obsługiwany przez podmioty komunalne, niezależnie od ich formy prawnej. Sytuacja taka będzie miała miejsce niezależnie od tego, czy gmina posiada we wspólnocie większość głosów, czy też jest udziałowcem mniejszościowym. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2003, sygn. II SA/Wr 1234/03: „Działalność polegająca na odpłatnym świadczeniu, na podstawie odrębnych umów, podmiotom innym niż gmina, usług dotyczących zarządzania nieruchomościami nie wchodzi w zakres zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ma charakter komercyjny i jako taka wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej”. Powyższe stanowisko podzielił także Sad Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I ACa 778/12: „Możliwość powierzenia zarządzania gminnymi zasobami nieruchomości podmiotom tworzonym w tym celu przez jednostki samorządu terytorialnego, może nastąpić wyłącznie co do tych nieruchomości, które są 100% własnością gminy lub są przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Tak więc powierzenie to nie może dotyczyć zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, nawet z przeważającym udziałem gminy. Oznacza to, że nawet, gdy wspólnota mieszkaniowa podjęła uchwałę o powierzeniu zarządu swą nieruchomością podmiotowi komunalnemu, to podmiot taki nie mógłby podjąć się zarządu nieruchomością wspólnoty mieszkaniowej, jako że może on wykonywać zarząd wyłącznie w stosunku do gminnego zasobu nieruchomości, do którego nieruchomości wspólnot mieszkaniowych zaliczyć nie można”.



Abstrahując od podejmowania się przez Zakład zadania, które wykracza poza zakres działania dozwolony przepisami ustawy o finansach publicznych, audytor wewnętrzny wskazuje także na nieprawidłowości związane z wykonywaniem przez Zakład zadań spoczywających na zarządcy nieruchomości, mianowicie pokrywania obciążeń gminy z tytułu zaliczek na fundusz remontowy oraz na koszty zarządu nieruchomością wspólną w ramach Wspólnot Mieszkaniowych wpłatami z czynszów za lokale mieszkalne i użytkowe. Tymczasem zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wpływy z tych tytułów (tj. czynszów i opłat) stanowią dochód gminy. Zatem nieodprowadzanie dochodów uzyskiwanych z majątku gminy jest działaniem niezgodnym z prawem.

Odnosząc się do przedmiotu działalności możliwego do wykonywania w ramach zakładu budżetowego trudno jest również dopasować wyżej wymienione usługi remontowo – budowlane, w szczególności stolarskie, murarskie, malarskie, brukarskie, hydrauliczne, elektryczne i kominiarskie czy produkcji i sprzedaży kostki burkowej, krawężników i obrzeży chodnikowych oraz utrzymywania i opieki nad zwierzętami do zamkniętego katalogu zadań zakładu określonego w ustawie o finansach publicznych.

Ponadto, audytor zwraca uwagę na formę przekazania zadań Zarządowi Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie w zakresie konserwacji, porządku i bieżącego utrzymywania terenów zielonych czy prowadzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które nastąpiło umową. W wyroku z dnia 3 lipca 2013 roku (sygn. III SA/Wr 299/13, prawomocny) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu przesądził, iż „co do zasady umowa jest podstawową formą powierzenia wykonywania gminnych zadań własnych z zakresu gospodarki komunalnej innym podmiotom niż jednostki organizacyjne gminy. Natomiast wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie za pośrednictwem utworzonej przez siebie jednostki organizacyjnej nie wymaga przekazania zadań w formie umowy. Zdaniem Sądu podstawą przekazania zadań jednostce organizacyjnej gminy jest wyłącznie sam akt organu gminy tworzący daną jednostkę i określający przedmiot jej działania. Należy podkreślić, iż tworzenie gminnych jednostek organizacyjnych odbywa się w drodze uchwał rady gminy. Podstawą funkcjonowania gminnej spółki komunalnej jest uchwała rady gminy będąca jednocześnie aktem założycielskim spółki. W konsekwencji, czego gmina, chcąc wykonywać zadania publiczne przy pomocy gminnej spółki komunalnej tworzy ją w drodze uchwały, w której określa przedmiot działania tej spółki. Zdaniem WSA

w przypadku zamiaru powierzenia spółce dodatkowego zadania, które nie jest objęte treścią aktu założycielskiego, konieczna jest zmiana tego aktu”.

W związku z powyższym audytor wskazuje na konieczność zaniechania stosowanie tego typu praktyki, zwłaszcza iż ww. zadania zostały powierzone Zarządowi Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie w nadanym Statucie. Jednocześnie audytor zwraca uwagę na brak możliwości dokonania zmiany Statutu Zakładu celem rozszerzenia świadczenia usług w zakresie utrzymywania i opieki nad zwierzętami, albowiem (jak wskazano powyżej) jest to zadanie wykraczające poza zamknięty katalog zadań wykonywanych w ramach zakładu budżetowego.

Aspektem wymagającym zwrócenia uwagi jest również świadczenie przez Zakład Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Kłodawa w formie podwykonawstwa. Zakłady budżetowe nie posiadają osobowości prawnej. Zgodnie z art. 33 Kodeksu cywilnego, osobami prawnymi są tylko takie jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Nie ma przepisów, które przyznawałyby ten przymiot zakładom budżetowym tworzonym na podstawie ustawy o finansach publicznych. Dlatego podwykonawcą firmy prywatnej byłaby w istocie gmina, która udzieliła zamówienia.

Podwykonawstwo polega na tym, że do przedsięwzięcia inwestycyjnego angażuje się podmiot trzeci, za zgodą inwestora. Taka relacja nie zaistnieje, jeśli podwykonawcą będzie sam inwestor. Wydaje się, że w takim przypadku umowę pomiędzy gminnym przedsiębiorstwem gospodarki komunalnej a firmą prywatną należałoby rozpatrywać w kategoriach aneksu ograniczającego zakres robót zleconych generalnemu wykonawcy.

Biorąc pod uwagę szeroki zakres usług świadczonych przez Zarząd Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie wykraczający poza obszar zadań możliwych do wykonywania poprzez samorządowy zakład budżetowy, określony w ustawie o finansach publicznych, audytor zaleca rozważenie zmiany formy organizacyjnej prowadzonej gospodarki komunalnej.

Powołanie spółki komunalnej może przynieść opłacalność ekonomiczną. Przekształcenie stwarza motywację do poszukiwania dodatkowych możliwości na rynku. Pojawiają się szanse rozszerzenia zakresu działalności poza teren gminy oraz poza sferę użyteczności publicznej (zgodnie z art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej „działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu

budżetowego’. Korporatyzacja jest również drogą do uzyskania zgodności z prawem, ponieważ zakłady komunalne często łamią ww. przepis, tak w przypadku Zarządu Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie.

Ponadto przekształcenie skutkuje uzyskaniem osobowości prawnej, dającej możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału, np. zaciągania kredytów lub wchodzenia w partnerstwo publiczno-prywatne. Dla wielu samorządów ważne jest także wydzielenie na zewnątrz zobowiązań wynikających z działalności danego podmiotu, a przez to zmniejszenie ogólnego zadłużenia budżetu. Nie jest to możliwe w przypadku zakładów budżetowych.

Spółką można zarządzać w sposób bardziej elastyczny. Ma ona większą swobodę w kształtowaniu systemów zatrudnienia i wynagrodzeń – jej pracownicy nie są już, jak w zakładzie budżetowym, pracownikami samorządowymi. Może też bardziej koncentrować się na oczekiwaniach odbiorców usług, niż jej właściciela, gdyż rozliczana jest z efektów działania. Broni się hipoteza o wzroście jakości usług, gdyż spółka szybciej reaguje na potrzeby klientów, choćby z uwagi na samodzielne inwestowanie.

Ponadto zmianie formy organizacyjnej prowadzonej działalności gospodarki komunalnej sprzyja nowelizacja ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164), która uregulowała problematykę udzielania zamówień *in house*. Ww. ustawa przewiduje, iż zamawiający będzie mógł udzielać zamówienia swojemu podmiotowi wewnętrznemu w trybie z wolnej ręki. Umożliwienie samorządom gminnym stosowania metody *in house* w odniesieniu do udzielania zamówień publicznych wprowadza mechanizm istotnego wpływu gminy na cenę usług i zapewnia stabilność finansowania zadań, co w wielu przypadkach będzie skutkowało obniżeniem opłat dla społeczności lokalnej.

**Tabela. Porównanie spółki komunalnej oraz jednostki organizacyjnej**

<b>WSKAŹNIKI PORÓWNAWCZE</b>	<b>JEDNOSTKA BUDŻETOWA</b>	<b>SPÓŁKA KOMUNALNA</b>
<b>Zakres zadań</b>	Strefa użyteczności publicznej	Strefa użyteczności publicznej; Poza strefą użyteczności publicznej
<b>Sektor finansów publicznych</b>	Jednostka sektora finansów publicznych (ściśła koordynacja zadań z Urzędem Gminy)	Jednostka spoza sektora finansów publicznych

<b>Osobowość prawna</b>	Brak osobowości prawnej (jednostka działa w imieniu i na rachunek samorządu)	Posiada osobowość prawną (jest osobnym podmiotem m.in. może zaciągać kredyty/pożyczki)
<b>Pracownicy</b>	Pracownicy są pracownikami samorządowymi – prawa wynikające z ustawy o wynagrodzeniu pracowników samorządowych	brak dodatkowych obostrzeń dotyczących pracowników
<b>Kierownictwo</b>	Powołanie dyrektora jednostki budżetowej oraz księgowości	obostrzenia związane z radą nadzorczą
<b>Aspekty finansowe – dla podmiotów</b>	Mienie pozostaje we władztwie JST, brak samodzielności finansowej	Posiada własny majątek, możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału oraz generowania zysku
<b>Aspekty finansowe – dla samorządu</b>	JST ponosi całkowitą odpowiedzialność finansową, wpływ na wskaźnik z art. 243	Gmina nie posiada odpowiedzialności za zobowiązania spółki, możliwość podniesienia kapitału zakładowego przez Gminę (wydatek majątkowy brak wpływu na wskaźnik z art. 243)

### **3.3. Zarządzanie zasobem komunalnym.**

Gminnym zasobem nieruchomości zarządza Zarząd Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie. Zarządzanie to jest realizowane na podstawie nadanego Zakładowi Statutu Uchwałą Rady Miejskiej w Kłodawie Nr 55/2003 z dnia 23 czerwca 2003 r.

Jako podstawę do przedmiotowego powierzenia realizacji zadań związanych z zarządzaniem nieruchomościami Gminy wskazać należy art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Nadto wskazać należy, że zgodnie z art. 7 ust. 1 cyt. ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które w szczególności obejmują sprawy gospodarki nieruchomościami.

Art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, w tym:

- 1) ewidencjonowaniu nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości;

- 2) zapewnianiu wyceny tych nieruchomości;
- 3) sporządzaniu planów wykorzystania zasobu;
- 4) zabezpieczeniu nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- 5) wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności;
- 6) współpracowaniu z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- 7) zbywaniu oraz nabywaniu, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu, z zastrzeżeniem art. 17;
  - 7a) wydzierżawianiu, wynajmowaniu i użyczeniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość;
- 8) podejmowaniu czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie;
- 9) składaniu wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej.

Należy pamiętać, że zarządca nieruchomości gminnych ma ściśle określone kompetencje, których najszerszy dopuszczalny zakres został uregulowany w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W świetle art. 25 ust. 3 w związku z art. 23 ust. 1 tej ustawy, zarządcy może być powierzone: ewidencjonowanie nieruchomości, zapewnienie ich wyceny, sporządzanie planów wykorzystania zasobu, zabezpieczenie majątku przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, wykonywanie czynności związanych z naliczeniem czynszu za najem lokalu komunalnego i prowadzenie windykacji tych należności oraz współpraca z ewentualnymi innymi organami gospodarującymi nieruchomościami.

Zakres zadań stawianych przed podmiotem zarządzającym powinien być ściśle określony w umowie lub innym akcie powierzającym zarząd (w przypadku powierzenia zarządu jednostce gminnej). Natomiast wyłączeniu z kompetencji zarządcy zawsze będą podlegać:

- 1) zbywanie oraz nabywanie nieruchomości,
- 2) wynajmowanie lub użyczanie lokali wchodzących w skład zasobu,
- 3) podejmowanie czynności dotyczących powierzonego mienia w postępowaniu sądowym.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 23 maja 2003 r., sygn. III CZP 26/03, zarządca nie jest legitymowany do występowania w postępowaniu sądowym przeciwko byłemu najemcy lokalu gminnego po zakończeniu stosunku najmu. Podobnie podmioty i gminne jednostki zarządzające mieszkaniowym zasobem gminy nie mają prawa do występowania na drogę sądową w stosunku do najemcy zalegającego z czynszem, choć teoretycznie może należeć do nich windykacja.

Należy zatem konkludować, że w świetle powyższego stanowiska jednostka zarządzająca jest zobowiązana jedynie do obliczenia zaległości wraz z odsetkami i wezwania najemcy do ich uregulowania, a po bezskutecznym upływie - do niezwłocznego powiadomienia organu wykonawczego o zaistniałej sytuacji celem podjęcia już przez niego czynności zmierzających do spowodowania zaspokojenia roszczenia.

Audytor wewnętrzny wskazuje, iż Zakład przekroczył upoważnienie do wykonywanych zadań we wskazanym powyżej zakresie. Audytor stwierdził m.in. przypadki umów najmu, w których jako stroną określono Zarząd Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie. Tymczasem jak wynika m.in. z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt I SA/Go 112/14: „Zakład budżetowy stanowi formę prawa budżetowego a nie wykonywania działalności gospodarczej i mimo wyodrębnienia organizacyjnego, majątkowego i finansowego nie ma osobowości prawnej. Korzysta natomiast z osobowości prawnej Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego a zatem nie działa w imieniu własnym. Zakład budżetowy - poprzez swojego kierownika na podstawie stosownego pełnomocnictwa wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, pełni funkcję reprezentanta jednostki samorządu terytorialnego i podejmuje za nią czynności w zakresie realizacji określonych zadań własnych. Stąd gdy zakład budżetowy, reprezentowany przez swojego kierownika zawiera umowy cywilnoprawne o świadczenie usług komunalnych, **czyni to w imieniu Gminy, która jest stroną takiej umowy.** Kierownik

zakładu budżetowego świadczącego usługi komunalne na podstawie umów cywilnoprawnych, wyraża jedynie wolę tej jednostki i działa w jej imieniu”.

Ponadto, przesądowe wezwania do zapłaty były sporządzane i wysyłane przez Kancelarię prawną, działającą z upoważnienia Zarządu Budynków i Usług Komunalnych.

Audytor w tym miejscu wskazuje na jeszcze jeden aspekt związany z realizacją zadań przez zakład budżetowy, a mianowicie - dochodzenie zaległości czynszowych.

Na podstawie art. 50 ustawy o samorządzie gminnym, osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem komunalnym są zobowiązane do zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z jego przeznaczeniem i do ochrony własności komunalnej. Zakres podmiotowy tego przepisu obejmuje również w tym przypadku Zakład. Obowiązek ten oznacza konieczność podejmowania szczególnych starań, które umożliwią nie tylko utrzymanie nieruchomości gminnych w stanie niepogorszonym, ale również osiągnięcie z nich zysków zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa najmu. W tym kontekście wyjątkowo ważne jest, by podmiot zarządzający zasobem nieruchomości mieszkaniowych gminy podejmował działania w celu windykacji zaległych należności czynszowych. Ta windykacja powinna być oczywiście podejmowana we współpracy z urzędnikami odpowiedzialnymi za windykację prowadzoną od momentu złożenia pozwu.

**Audytor wewnętrzny pozytywnie ocenił prowadzenie windykacji.** Pracownicy odpowiedzialni za kontrolę płatności czynszu w komunalnym zasobie mieszkaniowym nie dopuścili do przedawnienia roszczeń o zapłatę zaległego czynszu. Nieskuteczność egzekucji nie wynikała z błędów czy zaniedbań pracowników. Jediną nieprawidłowością było, jak wskazano powyżej, sporządzanie przedsądowych wezwań do zapłaty przez Kancelarię prawną, działającą z upoważnienia Zarządu Budynków i Usług Komunalnych.

Zagadnieniem, które należy jednak poruszyć jest brak ustalonych w formie pisemnej procedur dotyczących procesu windykacji. Pomimo, iż audytor wewnętrzny pozytywnie ocenił system windykacji, to w głównej mierze wynika to z rzetelnej pracy poszczególnych pracowników i utartych już zwyczajów postępowania. Normy zachowań i utarte zwyczaje powinny jednak przybrać formę pisemnej procedury. Brak takich regulacji wiąże się z istotnym ryzykiem powstania licznych nieprawidłowości w sytuacji, gdy dojdzie do zmiany pracowników. Nowe osoby nie dysponujące doświadczeniem i wiedzą nie będą mogły sprostać swoim obowiązkom wobec braku jasnych reguł postępowania, którymi winni się kierować. Brak pisemnych procedur stwarza również zagrożenie braku mechanizmów zapewniających równe

traktowanie dłużników. Zasady określające terminy, w których należy wysyłać wezwania do zapłaty, a także wskazanie kwot, które winny być dochodzone na drodze sądowej powinny być z góry określone. Powoduje to, że pracownik nie dokonuje oceny każdej sprawy indywidualnie, tylko porównuje poszczególne elementy z góry ustalonymi kryteriami. W ten sposób eliminuje się możliwość subiektywnej oceny każdej ze spraw. Przykładowo audytor dokonał analizy terminów, w jakich wysyłane są wezwania do zapłaty. Brak jasno określonych zasad powoduje, że terminy są różne i wynikają wyłącznie z uznania pracownika, który dostosowuje każdorazowo terminy indywidualnie do każdej ze spraw.

Audytor wewnętrzny zwraca uwagę na istotną jego zdaniem kwestię powierzenia pracownikom obowiązków w zakresie windykacji należności.

Dochodzenie należności jest bardzo ważnym obowiązkiem, któremu ustawodawca nadał znaczenie również poprzez uznanie naruszenia tego obowiązku za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z przepisem art. 5 ust 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznaje się, pkt 1 - nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia i pkt 2 - niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Ponadto zgodnie z ust. 2 cyt. przepisu naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub innej jednostce sektora finansów publicznych wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Zgodnie z orzecznictwem Głównej Komisji Orzekającej to na kierowniku jednostki ciąży obowiązek zapewnienia w kierowanej przez siebie placówce takiej organizacji pracy, która pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków jednostki (orzeczenie GKO z dn. 29.02.2004r. nr DDF/GKO/Odw.-88/117/2003).

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych. Regulacja powyższa w zakresie odpowiedzialności podmiotowej pracowników za naruszenie dyscypliny finansowej



skorelowana jest z art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zezwalającym na powierzenie przez kierownika jednostki określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej jej pracownikom. Należy jednak podkreślić, że przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

#### **4. REKOMENDACJE**

1. Zakład nie powinien realizować zadania związanego z zarządzaniem wspólnotami mieszkaniowymi, gdyż stoją temu na przeszkodzie przepisy prawa. Zgodnie z art.1 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a przymiot użyteczności publicznej mają te zadania własne, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokojenie potrzeb zbiorowych ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadania własne gminy określone zostały w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Działalność prowadzona przez podmioty komunalne w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy, określonym tym przepisem, gdyż ma komercyjny charakter i jako taka wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Dodatkowo wskazać należy na kwestie związane z zarządzaniem wspólnotami takie jak :

- zakład pełni rolę zarządcy we wspólnotach mieszkaniowych, a z drugiej strony pełni funkcje właścicielskie w stosunku do mienia gminnego w tych wspólnotach; w ocenie audytora jest to konflikt interesów;
- zakład pokrywa obciążenia gminy z tytułu zaliczek na fundusz remontowy oraz na koszty zarządu nieruchomością wspólną w ramach Wspólnot Mieszkaniowych wpłatami z czynszów za lokale mieszkalne i użytkowe; tymczasem zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wpływy z tych tytułów (tj. czynszów i opłat) stanowią dochód gminy; zatem nieodprowadzanie dochodów uzyskiwanych z majątku gminy jest działaniem niezgodnym z prawem.

Odnosząc się do przedmiotu działalności możliwego do wykonywania w ramach zakładu budżetowego trudno jest również dopasować usługi remontowo – budowlane, w

szczególności stolarskie, murarskie, malarskie, brukarskie, hydrauliczne, elektryczne i kominiarskie czy produkcji i sprzedaży kostki burkowej, krawężników i obrzeży chodnikowych oraz utrzymywania i opieki nad zwierzętami świadczone przez zakład do zamkniętego katalogu zadań zakładu określonego w ustawie o finansach publicznych.

2. Z uwagi na szeroki zakres usług świadczonych przez Zarząd Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie wykraczający poza obszar zadań możliwych do wykonywania poprzez samorządowy zakład budżetowy, określony w ustawie o finansach publicznych, audytor zaleca rozważenie zmiany formy organizacyjnej prowadzonej gospodarki komunalnej. Powołanie spółki komunalnej może przynieść opłacalność ekonomiczną, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę nowelizację ustawy – Prawo zamówień publicznych, która przewiduje, iż zamawiający będzie mógł udzielać zamówienia swojemu podmiotowi wewnętrznemu w trybie z wolnej ręki.
3. Audytor wskazuje na konieczność zaniechania stosowania praktyki powierzania zadań Zarządowi Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie w formie umowy. Podstawą przekazania zadań jednostce organizacyjnej gminy jest wyłącznie sam akt organu gminy tworzący daną jednostkę i określający przedmiot jej działania. W przypadku zamiaru powierzenia jednostce dodatkowego zadania, które nie jest objęte treścią aktu założycielskiego, konieczna jest zmiana tego aktu
4. Zakład zarządzający mieniem gminnym nie może realizować zadań należących do wyłącznych kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Wyłączeniu z kompetencji zarządcy zawsze będą podlegać: zbywanie oraz nabywanie nieruchomości, wynajmowanie lub użyczenie lokalu wchodzącego w skład lokalu oraz podejmowanie czynności dotyczących powierzonego mienia w postępowaniu sądowym. Powyższa regulacja wynika z art. 25 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Audytor stwierdził, iż w zakładzie podpisywane były przez Kierownika umowy najmu, w których jako stroną określano Zarząd Budynków i Usług Komunalnych oraz sporządzane były wezwania przez Kancelarię prawną działającą z upoważnienia zakładu.
5. Pomimo pozytywnej oceny funkcjonowania systemu windykacji należy rozważyć stworzenie pisemnej procedury, która w sposób kompleksowy ureguluje sposób dochodzenia należności czynszowych w zakładzie. Spowoduje to m.in. powstanie wiarygodnego i skutecznego systemu dającego możliwość oraz gwarancję

integralności, monitorowania oraz przestrzegania terminów sporządzania określonych dokumentów, a także usankcjonuje istniejące już dobre zwyczaje i praktyki.

6. Należy rozważyć możliwość powierzenia określonych obowiązków poszczególnym pracownikom, zdejmując tym samym odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z kierownika jednostki. Wskazane powierzenie może dotyczyć windykacji należności, terminowego przekazywania dochodów Skarbu Państwa czy zamówień publicznych. Takie rozwiązanie zapewni również większe zaangażowanie ze strony pracowników.

### **ROZDZIAŁ III**

#### **1. WYKAZ ADRESATÓW SPRAWOZDANIA**

- Burmistrz Kłodawy,
- Dyrektor Zarządu Budynków i usług Komunalnych w Kłodawie.

*Michał Pruski*  
  
Audytor wewnętrzny

Copyright by Kancelarii Prawnej Leśny i Wspólnicy all rights reserved.

Prawa autorskie do niniejszej opinii zostały zastrzeżone dla jej autora. Kopiowanie i przetwarzanie możliwe jest po otrzymaniu zgody autora.