



# Prezydent Miasta Krosna



NF.0121.6.2014.A

Krosno, dnia 27 października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji  
Warszawa

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne –KGP-4101-002-05/2014 P/14/019, odnosząc się do uwag i wniosków zawartych w ww. wystąpieniu informuję :

Odnosnie wniosków pokontrolnych w przedmiocie dostosowania zakresu działalności Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz MPGK do zadań mieszczących się w zakresie dopuszczalnym przez art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej (wniosek nr 1) oraz podjęcia działań przez Zgromadzenie Wspólników MPGK zmierzających do wyeliminowania określonego w KRS zakresu działalności Spółki wykraczającego poza sferę użyteczności publicznej (produkcja nawozów i związków azotowych) (wniosek nr 2) nie podzielam interpretacji prawnej Najwyższej Izby Kontroli. W związku z powyższym zgłoszone zostaną stosowne umotywowane zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.

Odnosząc się do pozostałych wniosków pokontrolnych wyjaśniam, co następuje:

1. *Przyjęcie przez Zgromadzenie Wspólników Centrum Dziedzictwa Szkła sp. z o.o. długookresowego planu działalności umożliwiającego zagwarantowanie samofinansowania projektu Centrum Dziedzictwa Szkła zgodnie z założeniami studium wykonalności.*

Zakłada się, że do końca stycznia 2015 r. opracowany zostanie przez Zarząd Spółki plan długookresowy (5 lat), który następnie, po pozytywnym zaopiniowaniu przez Radę Nadzorczą Spółki, zostanie przyjęty przez Zgromadzenie Wspólników CDS Sp. z o.o. jako strategia działania w długoterminowej perspektywie.

2. *Podjęcie działań zmierzających do rozwiązania umowy KS.7021.6.1.2013.N z dnia 7 stycznia 2014 r z Centrum dziedzictwa Szkła sp. z o.o. oraz zaniechania finansowania czynności związanych z utrzymaniem i eksploatacją schodów ruchomych, stanowiących element infrastruktury Centrum Dziedzictwa Szkła.*

Gmina Krosno podejmie działania mające na celu zapewnienie swobodnego korzystania przez mieszkańców Krosna ze schodów ruchomych Centrum Dziedzictwa Szkła Sp. z o.o. w sytuacji planowanego rozwiązania umowy KS.7021.6.1.2013.N z dnia 7 stycznia 2014 r. tak, aby wykluczyć możliwość ograniczenia przez Spółkę funkcjonowania schodów wyłącznie do swoich klientów w ramach dokonywanych oszczędności.

3. *Rozważenia zasadności opracowania i wdrożenia procedur kontrolnych dotyczących prawidłowości wykorzystania przez spółki przekazanego im majątku Gminy Krosno.*

Urząd Miasta Krosna doloży starań aby zostały opracowane i wdrożone stosowne procedury kontrolne dotyczące prawidłowości wykorzystywania przez spółki przekazanego im majątku Gminy.

Otrzymują;

1. Adresat
2. A/a

**PREZYDENT**  
**Miasta Krosna**  
*Piotr Przytocki*

GŁÓWNY SPECJALISTA ds. nadzoru finansowego  
38-400 Krosno, ul. Staszica 2, tel. 13 47 43 625, fax 13 47 43 624  
e-mail: um@um.krosno.pl http://www.krosno.pl

PN-EN ISO 9001:2009

*Roman Perz*

SPRAWDZONO  
pod względem  
formalno-prawnym



NF.0121.7.2014.A

Krosno, dnia 5 listopada 2014 r.

Prezes  
Najwyższej  
Izby Kontroli

## Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego

dot. kontroli P/14/019 – Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, KGP-4101-002-05/2014.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę: Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne KGP-4101-002-05/2014 P/14/019 odnosząc się do ocen i wniosków zawartych w ww. wystąpieniu zgłaszam zastrzeżenia:

- 1) w zakresie uznania za nieprawidłowość prowadzenia przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego – Przedsiębiorstwo Mieszkaniowe Sp. z o.o. w Krośnie działalności polegającej na zarządzaniu nieruchomościami na zlecenie oraz kupnie i sprzedaży nieruchomości na własny rachunek oraz uznaniu, że taki rodzaj działalności wykracza poza zakres określony w art.10 ust.3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) oraz poza katalog zadań własnych gminy wymieniony w art.7 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.),
- 2) w zakresie uznania przez Najwyższą Izbę Kontroli działalności w przedmiocie produkcji nawozów i związków azotowych wskazanej w akcie założycielskim MPGK, stanowiącym załącznik do uchwały NZW nr 19/2011 z dnia 7 listopada 2011 r. za działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej, oraz nie mieszczącą się w katalogu zadań własnych gminy wymienionych w art.7 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym,
- 3) w zakresie wniosku pokontrolnego dotyczącego dostosowania zakresu działalności Towarzystwa Budownictwa Społecznego – Przedsiębiorstwa Mieszkaniowego Sp. z o.o.

w Krośnie oraz MPGK Krosno Sp. z o.o. do zadań mieszczących się w zakresie dopuszczalnym przez art.10 ustawy o gospodarce komunalnej,

4) w zakresie wniosku pokontrolnego dotyczącego podjęcia działań przez zgromadzenie wspólników MPGK Krosno Sp. z o.o. zmierzających do wyeliminowania określonego w KRS zakresu działalności spółki wykraczającego poza sferę użyteczności publicznej (produkcja nawozów i związków azotowych).

#### Uzasadnienie

W wystąpieniu pokontrolnym KGP-4101-002-05/2014 P/14/019 Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, iż działalność TBS-PM w Krośnie Sp. z o.o. polegająca na zarządzaniu nieruchomościami wykonywanym na zlecenie (PKD 68.32.Z) oraz kupnie i sprzedaży nieruchomości na własny rachunek (PKD 68.10.Z) mieściła się wprawdzie w przedmiocie działalności określonym w statucie spółki oraz znajduje umocowanie w art. 27 ust.2 pkt 4 oraz art.33 lit.e- 33 lit.k ustawy z dnia 26 października 1995 r. r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jednolity: Dz. U. 2013 r. poz. 255). Działalność w tym zakresie nie mieści się jednak zdaniem NIK w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w przepisach ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustawy o samorządzie gminnym, a także w katalogu zadań własnych gminy wymienionych w art.7 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Podnoszę iż nie można podzielić wyrażonej w wystąpieniu pokontrolnym interpretacji ww. przepisów prawa.

Towarzystwa budownictwa społecznego działają na podstawie ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 255) i w zależności od formy prawnej na podstawie odpowiednich przepisów. TBS-PM w Krośnie działa w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a więc do jej zakresu działania mają zastosowanie także przepisy Kodeksu spółek handlowych. W Akcie założycielskim TBS-PM w Krośnie Sp. z o.o. zapisano, że Towarzystwo może sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd budynkami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi jego własności, z tym że powierzchnia zarządzanych budynków niemieszkalnych nie może być większa niż powierzchnia zarządzanych budynków mieszkalnych oraz prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i strukturą towarzyszącą polegającą m.in. na budowaniu budynków wielorodzinnych oraz domów jednorodzinnych ze środków przyszłych właścicieli

(§ 6 ust.2 pkt 4 i 5 lit. b) . Akt założycielski został zatwierdzony przez właściwego ministra. Oznacza to, że TBS-PM zgodnie z ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i aktem założycielskim może budować budynki jednorodzinne oraz nieruchomości lokalowe na sprzedaż, a także sprawować zarząd budynkami mieszkalnymi i niemieszkalnymi.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) w art.7 ust.1 stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy gminnego budownictwa mieszkaniowego. Art.4 ust.1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150) stanowi, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina może wykonywać ww. zadanie, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób (art.4 ust.3 ustawy o ochronie praw lokatorów). Pojęcie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy rozumieć szeroko. Obejmuje ono także aktywizowanie budownictwa mieszkaniowego, a w szczególności rozwój towarzystw budownictwa społecznego. Na podstawie ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 255) istnieje możliwość tworzenia towarzystw budownictwa społecznego (TBS), z udziałem gmin. Ustawowe zadania TBS wynikające z treści art.27 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego mieszczą się w zakresie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Gmina Krosno i TBS-PM posiadają odrębne zasoby mieszkaniowe. Działalność TBS, mająca na celu zapewnienie mieszkań jest niewątpliwie działalnością ważną dla rozwoju gminy i z tego powodu wymaga zaangażowania ze strony Gminy. Gmina Krosno mogła zatem utworzyć towarzystwo budownictwa społecznego dla celów określonych w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Zgodnie bowiem z przepisem art.9 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Przez ustawę odrębną przyjmuje się ustawę o gospodarce komunalnej. Przepis art.10 ust.3 u.g.k. zezwala na utworzenie, poza użytecznością publiczną, spółek ważnych dla rozwoju gminy. Taką spółką jest właśnie TBS-PM. Na uwagę zasługuje fakt, że w myśl art.24 ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego dochody towarzystwa

nie mogą być przeznaczane do podziału między wspólników lub członków. Przeznacza się je w całości na działalność statutową towarzystwa.

W praktyce oznacza to, że także dochody z działalności, o której mowa art. 27 ust. 2 ustawy mogą zostać przeznaczone wyłącznie na działalność statutową towarzystwa, w tym także na działalność związaną z budową i wynajmem lokali mieszkalnych. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że większość towarzystw budownictwa społecznego utworzonych zostało przez gminy, a ich akty założycielskie zatwierdzone zostały przez właściwego ministra.

Przepis art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów pozwala gminie wykonującej zadania tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, realizować te zadania nie tylko przy wykorzystaniu mieszkaniowego zasobu gminy, ale w inny sposób. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych to w obecnych warunkach rozwój - także z udziałem gminy - towarzystw budownictwa społecznego. Zgodnie z art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów gmina obowiązana jest stwarzać warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców wspólnoty samorządowej. Pojęcie to należy rozumieć szeroko. Obejmuje ono zarówno bezpośrednio dostarczanie mieszkań (socjalnych i zamiennych), jak też (i przede wszystkim) aktywizowanie budownictwa mieszkaniowego i remontów ze środków własnych obywateli i osób prawnych. Wobec powyższego nie ma przeszkód, aby gmina zadanie własne polegające na tworzeniu warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej realizowała w formie TBS. Nie jest zasadne zatem twierdzenie, że przedmiot działalności TBS-PM w Krośnie Sp. z o.o. wykracza poza katalog zadań własnych gminy.

Podkreślić ponadto należy, iż zakres znaczeniowy pojęcia „działalność użyteczności publicznej” nie jest jednoznacznie sformułowany. Przepisy art. 9 ust. 4 u.s.g. oraz art. 1 ust. 2 u.g.k. określają zadania użyteczności publicznej przez wskazanie celu, jaki powinny spełniać - bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności - w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Nie wymieniają natomiast, nawet przykładowo, o jakie rodzaje zadań chodzi. Wypowiedzi przedstawicieli doktryny i orzecznictwa dają podstawę do przyjęcia, że usługi te są powszechnie dostępne, z uwagi na ich publiczny charakter lub zagwarantowanie prawnie dostępu do nich wszystkim zainteresowanym podmiotom. Również potrzeby, które zaspokajają te usługi charakteryzowane są jako szczególnie i kwalifikowane, bo związane z użytecznością publiczną i należące do kategorii elementarnych, absolutnych, podstawowych i powszechnie występujących w sferze infrastruktury technicznej lub społecznej. Cechy te sprawiają, że usługi, które czynią im zadość muszą być zawsze wykonywane w sposób bieżący i nieprzerwany. Działalność

podmiotów świadczących te usługi może być odpłatna, czy zarobkowa, ale nie jest bezpośrednio nastawiona na osiągnięcie zysku. Szeroki zakres pojęciowy użyteczności publicznej czyni niemożliwym precyzyjne określenie rodzaju potrzeb zaliczanych do ogólnospołecznych, a tym samym zadań mających na celu ich zaspokojenie. Z pewnością nie należy do zadań o charakterze użyteczności publicznej zaspokajanie potrzeb jednostkowych. Biorąc pod uwagę powyższe wątpliwym jest, czy można w ogóle wyodrębnić z zakresu działania towarzystw budownictwa społecznego część zakresu, który odpowiada pojęciu „działalność w zakresie użyteczności publicznej” gdyż podstawowa działalność, tj. budowa domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu również w powyższym rozumieniu nie jest działalnością użyteczności publicznej, gdyż nie jest spełniony warunek bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Niewątpliwie natomiast są to spółki ważne dla rozwoju gmin.

Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego jest ustawą szczególną, regulującą zasady działania specyficznych podmiotów, jakimi są towarzystwa budownictwa społecznego. Konsekwencją możliwości wykonywania przez gminę działalności w formie towarzystwa budownictwa społecznego jest prowadzenie tej działalności w reżimie prawnym ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, zatem gmina, będąc właścicielem towarzystwa, może prowadzić działalność dopuszczalną na podstawie tej ustawy. Niezasadne byłoby przyjęcie, że gmina może być udziałowcem TBS (co nie budzi wątpliwości), ale wówczas zakres działania TBS jest ograniczony w stosunku do uprawnień przyznanych temu rodzajowi podmiotów w drodze ustawy szczególnej.

Wobec powyższego uznać należy, że TBS-PM Sp. z o.o. w Krośnie, jako jednoosobowa spółka Gminy Krosno, może prowadzić działalność w każdym przedmiocie określonym w jej akcie założycielskim.

Nadmienić należy, że problem przedmiotu działalności gminnych towarzystw budownictwa społecznego był różnie postrzegany przez Najwyższą Izbę Kontroli. Z treści Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego z marca 2010 r., sporządzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, Delegaturę w Bydgoszczy LBY-410-11/09 Nr ewid. 8/2010/P09126/LBY wynika, że ww. kontrolę przeprowadzano w TBS ze 100% udziałem gmin. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano m.in. wnioski dot. doprowadzenia do rentowności pozostałej działalności prowadzonej przez TBS określonej w art.27 ust.2 ustawy o p.b.m. Najwyższa Izba Kontroli zatem dostrzegła

prorowadzenie przedmiotowej działalności przez TBS z udziałem gmin, jednak samego faktu prowadzenia takiej działalności nie kwestionowała.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę S/14/002 „Wybrane aspekty funkcjonowania spółek z udziałem miasta Gliwice” ( data wystąpienia pokontrolnego: 26 maja 2014 r.) – gdzie kontrolowane było m.in. TBS. NIK stwierdziła budowanie mieszkań w systemie TBS i nie stwierdziła w tym zakresie nieprawidłowości.

Wobec powyższego wniosek pokontrolny dotyczący dostosowania zakresu działalności Towarzystwa Budownictwa Społecznego – Przedsiębiorstwa Mieszkaniowego Sp. z o.o. w Krośnie do zadań mieszczących się w zakresie dopuszczalnym przez art.10 ustawy o gospodarce komunalnej nie jest uzasadniony.

Odnosząc się natomiast do kwestionowanego przedmiotu działalności MPGK Krosno Sp. z o.o. - Produkcja nawozów i związków azotowych, wyjaśniam, co następuje:

Działalność wskazana w § 6 ust.1 pkt 16 aktu założycielskiego MPGK Krosno Sp. z o.o., sklasyfikowana w Polskiej Klasyfikacji Działalności jako: 20.15.Z Produkcja nawozów i związków azotowych, obejmuje produkcję środka poprawiającego własności gleby o nazwie „Kompost ogrodniczy Botanika”.

Przedmiotowa działalność jest ściśle związana z realizacją zadania własnego Gminy, o którym mowa w art. 7 ust.1 pkt.3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2013r. poz.594 z późn. zm./ – unieszkodliwianie odpadów komunalnych. Kompost jest produktem finalnym zagospodarowania odpadów zielonych dostarczanych do kompostowni regionalnej eksploatowanej przez Spółkę. Prowadzenie procesu kompostowania odpadów zielonych i innych bioodpadów wynika z posiadanego przez Spółkę pozwolenia na wytwarzanie odpadów - decyzja Marszałka Województwa Podkarpackiego z dnia 20.01.2014 r., znak: OS-III.7221.4.2013.BF udzielająca pozwolenia na wytwarzanie odpadów z uwzględnieniem zezwolenia na odzysk i zbieranie odpadów oraz udzielająca pozwolenia na wytwarzanie odpadów z uwzględnieniem zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Wpis ww. PKD do aktu założycielskiego Spółki był warunkiem uzyskania pozwolenia na wprowadzenie do obrotu wydanego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi z siedzibą w Warszawie (Decyzja z dnia 16.02.2012 r., znak: HORnn-8111-4-1/12). Zaprzestanie produkcji ww. polepszacza do gleby znacząco podniosłoby koszty zagospodarowania odpadów zielonych i w efekcie wpłynęłoby na wzrost opłat ponoszonych przez Mieszkańców za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez Gminę.

W związku z powyższym nie można uznać za zasadne wniosków pokontrolnych dotyczących dostosowania zakresu działalności MPGK Krosno Sp. z o.o. do zadań mieszczących się w zakresie dopuszczalnym przez art.10 ustawy o gospodarce komunalnej oraz podjęcia działań przez zgromadzenie wspólników MPGK Krosno Sp. z o.o. zmierzających do wyeliminowania określonego w KRS zakresu działalności spółki wykraczającego poza sferę użyteczności publicznej.

Otrzymują;

1. Adresat
2. A/a

PREZYDENT  
Miasta Krosna  
*[Signature]*  
Piotr Przytocki

GLÓWNY SPECJALISTA  
d. nadzoru finansowego  
*[Signature]*  
Roman Perz

SPRAWDZONO  
pod względem  
formalno-prawnym  
*[Signature]*