



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

P/12/069
LKI-4101-02-04/2012

Kielce, dnia sierpnia 2012 r.

**Pan
Jerzy Borowski
Burmistrz Miasta Sandomierz**

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 Kielcach przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Sandomierzu (Urząd) kontrolę w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Sandomierz oraz lokalami użytkowymi w latach 2009 – 2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Pana Burmistrza w zakresie objętym kontrolą. Pozytywną ocenę uzasadnia:

- przygotowanie i wdrożenie przepisów prawa miejscowego, regulujących zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy;
- zapewnienie kontroli społecznej w zakresie przydziału lokali oraz prowadzenie polityki informacyjnej dotyczącej gospodarowania mieszkaniowym zasobem;
- zawieranie umów o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy Sandomierz wyłącznie na czas nieoznaczony, a umów najmu lokalu socjalnego na czas oznaczony, tj. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego² (zwanej dalej – ustawa o ochronie praw lokatorów);
- dokonywanie zamian lokali mieszkalnych zgodnie z uchwałą nr XXII/183/2008 r. Rady Miasta Sandomierz z dnia 28 maja 2008 r.;

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

² Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

- zbywanie lokali mieszkalnych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ i zasadami określonymi w uchwale nr IV/36/2003 r. Rady Miasta Sandomierz z dnia 26 marca 2003 r.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- nieposiadania przez dwóch pracowników Wydziału Nadzoru Komunalnego Urzędu oraz 12 członków Komisji Polityki Mieszkaniowej pisemnych upoważnień do przetwarzania danych osobowych;
- niepodjęcia działań w celu utworzenia zasobu tymczasowych pomieszczeń, które przeznacza się na wynajem dla osób eksmitowanych z lokali mieszkalnych bez prawa do lokalu socjalnego;
- nierzetelnego weryfikowania przez pracownika Wydziału Nadzoru Komunalnego Urzędu, dokumentów składanych przez wnioskodawców w sprawie najmu lokalu;
- zawierania umów najmu lokali z osobami, które nie spełniają kryterium dochodowego określonego w ww. uchwale Rady Miasta nr XXII/183/2008;
- dopuszczenia do bezumownego zamieszkiwania osób w lokalach mieszkaniowego zasobu gminy Sandomierz;
- zawierania umów najmu lokali socjalnych bez weryfikacji dokumentów wymaganych do przyznania tych lokali;
- nieprawidłowego określania dat zawarcia umów najmu lokali mieszkalnych;
- podpisania umowy o najem lokalu przez zastępcę burmistrza Miasta Sandomierz nieposiadającego upoważnienia burmistrza Miasta;
- nieprzestrzegania obowiązku określonego w art. 6c ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie sporządzania, przed wydaniem lokali najemcom, protokołów zdawczo-odbiorczych zawierających opis stanu technicznego i stopnia zużycia znajdujących się w lokalach instalacji i urządzeń;
- niekierowania spraw do sądu o wydanie nakazów zapłaty wobec dłużników w postępowaniu upominawczym.

1. W dniu 31 grudnia 2011 r. gmina Sandomierz dysponowała 956 lokalami, w tym 858 lokalami mieszkalnymi w ramach mieszkaniowego zasobu gminy oraz 98 lokalami użytkowymi. Na czas nieoznaczony wynajmowanych było 753 lokali mieszkalnych, zaś na czas oznaczony – 105 lokali socjalnych. Zasób mieszkaniowy nie zabezpieczał w pełni potrzeb mieszkańców gminy Sandomierz, gdyż na koniec okresu objętego kontrolą, tj. na dzień 31 grudnia 2011 r. liczba osób oczekujących na przyznanie lokalu wynosiła aż 468 i zwiększyła się w okresie trzech lat (2009-2011) o 121 osób.

2. Rada Miasta Sandomierz uchwaliła przepisy prawa miejscowego, regulujące zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (uchwała nr XXII/183/2008 z dnia 28 maja 2008 r.) i zasady sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących własność gminy Sandomierz oraz udzielenia bonifikaty (uchwała nr IV/36/2003 z dnia 26 marca 2003 r.) przy sprzedaży lokali, stanowiących mieszkaniowy zasób gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, Rada Miasta w uchwale nr XXII/184/2008 z dnia 28 maja 2008 r. przyjęła *Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Sandomierz w latach 2008 – 2012*, który zawierał elementy wyszczególnione w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów za wyjątkiem niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

(art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy). Pan Burmistrz określił w wydanych zarządzeniach, wysokość stawek czynszu za lokale mieszkalne i socjalne, a także czynniki wpływające na ich obniżenie lub podwyższenie.

Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych był poddawany kontroli społecznej przez działającą przy Radzie Miasta Komisję Polityki Mieszkaniowej. W okresie od 2009 r. do 5 grudnia 2011 r. 12 osób powołanych do składu Komisji Polityki Mieszkaniowej oraz dwaj pracownicy Wydziału Nadzoru Komunalnego Urzędu, nie posiadali pisemnego upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, co było niezgodne z art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴. Pan Burmistrz nadał ww. osobom upoważnienia w dniu 6 grudnia 2011 r.

3. Gmina Sandomierz nie utworzyła dotychczas zasobu tymczasowych pomieszczeń, które przeznacza się na wynajem dla osób eksmitowanych z lokali mieszkalnych bez prawa do lokalu socjalnego. Obowiązek utworzenia zasobu tymczasowych pomieszczeń – od dnia 16 listopada 2011 r. – przewiduje art. 25a ustawy o ochronie praw lokatorów.

Marian Zwierzyk, zastępca naczelnika Wydziału Nadzoru Komunalnego wyjaśnił, że (...) *gmina rozważy możliwość wykorzystania części lokali socjalnych na pomieszczenia tymczasowe.*

4. W Urzędzie na bieżąco gromadzono informacje o mieszkaniowym zasobie gminy poprzez systematyczne wprowadzanie danych do programu informatycznego, prowadzenie ewidencji budynków i lokali w formie elektronicznej oraz ręcznej. Dane te były dostępne w *Biuletynie Informacji Publicznej* wraz ze stosownymi uchwałami Rady Miasta Sandomierz dotyczącymi gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Ponadto na tablicy ogłoszeń Urzędu wywieszano informację dotyczące wolnych lokali mieszkalnych. Świadczy to o tym, że Urząd prowadził właściwą politykę informacyjną w powyższym zakresie.

5. Badanie 25 umów wykazało, że umowy najmu lokali mieszkalnych zawierane były na czas nieoznaczony, natomiast umowy najmu lokali socjalnych zawierano na czas oznaczony, tj. zgodnie z art. 5 ust. 2 i art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz zgodnie z zasadami przyjętymi przez Radę Miasta w uchwale nr XXII/183/2008 z dnia 28 maja 2008 r.

Szczegółowa analiza 23 umów najmu lokali mieszkalnych zawartych z najemcami wykazała, że w ośmiu przypadkach umowy podpisano, pomimo iż wykazane przez najemców dochody przekraczały kryterium dochodowości (liczone na członka gospodarstwa domowego), określone w § 2 ust. 1 ww. uchwały Rady Miasta. W przypadku dokumentacji dotyczącej czterech umów, nie zawierała ona zaświadczeń o wysokości osiąganego przez najemcę dochodu, wymaganego przepisem § 7 ust. 1 pkt d ww. uchwały.

Zdaniem NIK, przyczyną, która spowodowała powstanie ww. nieprawidłowości było nierzetelnie weryfikowanie wniosków przez Teresę Pietrykę inspektora ds. lokalowych w Wydziale Nadzoru Komunalnego Urzędu.

6. W latach 2009 – 2011 zrealizowano 11 wniosków o zamianę mieszkań oraz pięć zamian wzajemnych między najemcami. Zamiany dokonywane były ze względu na zły stan techniczny budynku, w którym mieszkali najemcy (siedem zamian), poprawę warunków mieszkaniowych (dziewięć zamian).

Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej pięciu zamian lokali mieszkalnych stwierdzono, iż zostały dokonane zgodnie z ww. uchwałą Rady Miasta w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład

⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

mieszkaniowego zasobu gminy. Umowy zawarto na czas nieoznaczony, tj. zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

7. Pracownicy Wydziału Nadzoru Komunalnego Urzędu nie stwierdzili przypadku używania lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu niezgodnie z jego przeznaczeniem, w związku z czym gmina Sandomierz nie wypowiedziała z tego tytułu umowy najmu lokalu, na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Pracownicy Wydziału nie przeprowadzali na miejscu kontroli w powyższym zakresie, ograniczając się do faktu, iż nie otrzymywali informacji o wykorzystywaniu ich niezgodnie z przeznaczeniem.

Gmina Sandomierz wypowiedziała 25 umów najmu lokali mieszkalnych zawartych na czas nieoznaczony, w następstwie okoliczności przewidzianych w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. w związku ze zwłoką z zapłatą czynszu za używanie lokalu co najmniej za trzy pełne okresy płatności. Pomimo rozwiązywania umów, żaden z dotychczasowych najemców nie opróżnił zajmowanego lokalu. Tylko w trzech przypadkach (12%) skierowano do Sądu Rejonowego w Sandomierzu pozwy o eksmisję tych osób. Z zeznań złożonych przez byłego naczelnika Wydziału Nadzoru Komunalnego Urzędu Albina Sękuła wynika, że przyczyną tego było obłożenie licznymi obowiązkami kierowanego przez niego Wydziału, w związku z czym do sądu kierowano ograniczoną liczbę spraw.

Gmina Sandomierz zawarła osiem umów najmu lokali na czas oznaczony – 3 lat (od 10 grudnia 2011 r. do 9 grudnia 2014 r.), z naruszeniem postanowień § 7 ust. 1 uchwały Rady Miasta Sandomierz w sprawie ustalania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Osoby ubiegające się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego nie złożyły bowiem w Urzędzie zaświadczenia lub innego dokumentu, stanowiącego o wysokości uzyskiwanych dochodów, przypadających na jednego członka gospodarstwa domowego. W zastępstwie Burmistrza Miasta Sandomierz, siedem umów podpisała Ewa Kondek, I zastępca Burmistrza, natomiast jedną umowę podpisał Marek Bronkowski, II zastępca Burmistrza nieposiadający w tym zakresie upoważnienia. Stanowiło to naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, stanowiącego, że oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

8. W okresie objętym kontrolą z mieszkaniowego zasobu gminy Sandomierz zostało sprzedanych 60 lokali mieszkalnych spośród 95 zaplanowanych do zbycia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.

Szczegółowe badanie kontrolne 10 umów sprzedaży lokali mieszkalnych za łączną kwotę 243,5 tys. zł wykazało, że ich zbycie dokonane zostało z zachowaniem wymogów i procedur określonych w uchwale Rady Miasta z 26 marca 2003 r. w sprawie *określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących gminy Sandomierz oraz wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty* i przepisach art. 34 ust. 1 pkt 3 i ust. 4 i art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶.

9. Zabezpieczenie przyszłych należności gminy Sandomierz z tytułu najmu lokali mieszkalnych i użytkowych zbadano na przykładzie 10 lokali (po pięć lokali mieszkalnych i użytkowych). Zgodnie z § 8 uchwały Rady Miasta z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie ustalania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, umowy najmu lokali mieszkalnych zawierane są na czas nieoznaczony, a ich

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

zawarcie z wyłączeniem umowy najmu lokalu zamiennego, socjalnego i umowy wynikającej z zamiany lokalu, uzależnione jest od wpłacenia przez najemcę kaucji w wysokości 12-krotności miesięcznego czynszu za dany lokal. W przypadku wszystkich pięciu umów dotyczących najmu lokali mieszkalnych, w umowach wykazano datę ich zawarcia inną (wcześniejszą), niż data wniesienia kaucji.

Z wyjaśnień udzielonych w toku kontroli przez Pana Burmistrza oraz Teresę Pietrykę, inspektora ds. lokalowych wynika, iż w dniach określonych w umowach jako dni zawarcia umów podpisy na umowach złożył jedynie Pan Burmistrz i I zastępca burmistrza, natomiast najemcy podpisali umowy w terminach późniejszych, po dokonaniu wpłaty kaucji.

W przypadku umowy z dnia 28 grudnia 2011 r. dotyczącej najmu lokalu mieszkalnego przy ulicy Schinżla 7, najemca poszkodowany podczas powodzi w 2010 r. przejął od gminy Sandomierz protokołem zdawczo-odbiorczym lokal mieszkalny w dniu 29 grudnia 2011 r., bez dokonania wpłaty całości kaucji, ustalonej w wysokości 1.979,76 zł. W dniu 28 grudnia 2011 r. najemca wpłacił część kaucji w wysokości 500,00 zł. Pozostałą kwotę kaucji wnioskodawca wpłacił w ratach. II zastępca burmistrza Marek Bronkowski, który w dniu 12 stycznia 2012 r. wyraził zgodę ww. najemcy na rozłożenie na raty kaucji mieszkaniowej, wyjaśnił, że decyzję o rozłożeniu płatności w ratach podjął znając osobiście trudną sytuację materialną i losową najemcy. Zgodnie z § 8 uchwały Rady Miasta w sprawie ustalania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zawarcie umowy uzależnione jest od wpłacenia przez najemcę kaucji w wysokości 12-krotności miesięcznego czynszu za dany lokal. Zdaniem NIK, pomimo iż mogą występować przypadki trudnych losowych sytuacji potencjalnych najemców, zasady przyjęte w prawie miejscowym w zakresie obowiązków wnoszenia kaucji przed zawarciem umowy najmu lokalu mieszkalnego powinny być przestrzegane.

10. Szczegółowa analiza pięciu umów najmu lokali mieszkalnych wykazała, że przed ich wydaniem najemcom, wbrew art. 6c ustawy o ochronie praw lokatorów, w jednym przypadku nie sporządzono protokołu zdawczo-odbiorczego lokalu, a w czterech pozostałych protokoły nie zawierały opisu stanu technicznego i stopnia zużycia znajdujących się w tych lokalach instalacji i urządzeń. Zgodnie z ww. przepisem protokół zdawczo-odbiorczy stanowi podstawę rozliczeń przy zwrocie lokalu.

11. W dniu 31 grudnia 2011 r. stan zaległości z tytułu opłat czynszowych za lokale mieszkalne wynosił 1.513,1 tys. zł i był wyższy o 416,1 tys. zł, tj. o 38% od zaległości istniejących w dniu 1 stycznia 2009 r. W analogicznym okresie zaległości w opłatach czynszowych z tytułu wynajętych lokali użytkowych wynosiły 170,5 tys. zł i były niższe o 28,1 tys. zł, tj. o 14%.

Kontrolę w tym zakresie przeprowadzono na przykładzie 25 dłużników, z którymi rozwiązano umowy najmu lokali mieszkalnych, w związku ze zwłoką z zapłatą czynszu za używanie lokali, co najmniej za trzy pełne okresy płatności. W dniu 31 grudnia 2011 r. ich zaległości wyniosły 337,2 tys. zł (22% zaległości ogółem). Wobec dziewięciu dłużników skierowano do sądu pozwy o zapłatę zaległości czynszowych, z pięcioma dłużnikami zawarto umowy w sprawie rozłożenia na raty zaległości. Wobec jedenastu dłużników gmina Sandomierz nie skierowała do sądu pozwów o zapłatę zaległości.

Zdaniem NIK, podejmowane przez Urząd działania windykacyjne okazały się mało skuteczne i nie zapobiegły wzrostowi zaległości z tytułu opłat czynszowych za najem lokali mieszkalnych i użytkowych.

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

- 1) podjęcie działań zmierzających do zwiększenia stopnia realizacji wniosków osób oczekujących na przydział mieszkania z mieszkaniowego zasobu gminy;

- 2) rzetelną analizę składanych wniosków o przydział lokali w celu wyeliminowania zawierania umów najmu lokali z osobami, które nie spełniają kryterium dochodowego określonego w uchwale Rady Miasta nr XXII/183/2008 z dnia 28 maja 2008 r.;
- 3) utworzenie zasobu tymczasowych pomieszczeń, z przeznaczeniem na wynajem osobom eksmitowanym z lokali mieszkalnych bez prawa do lokalu socjalnego;
- 4) podejmowanie działań w celu wyeliminowania bezumownego korzystania przez najemców z lokali mieszkalnych;
- 5) prawidłowe określanie w umowach najmu lokali dat ich zawarcia;
- 6) podpisywanie umów o najem lokalu zgodnie z zasadami reprezentacji gminy przewidzianymi w art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- 7) sporządzanie protokołów zdawczo-odbiorczych na okoliczność wydania najemcom lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy, zgodnie z wymogami art. 6c ustawy o ochronie praw lokatorów;
- 8) podejmowanie działań zapobiegających wzrostowi zaległości z tytułu opłat czynszowych za lokale mieszkalne, w tym kierowanie do sądu pozwów przeciwko dłużnikom posiadającym zaległości w zapłacie czynszu za najem lokali mieszkalnych.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza 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 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach 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.