



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia sierpnia 2010 r.

**Pan
Tomasz SADZYŃSKI
pełniący funkcję
Prezydenta Miasta Łodzi**

**LLO-4101-06-01/2010
P/10/151**

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 skontrolowała Urząd Miasta Łodzi, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie pozyskiwania lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych, w latach 2004 –2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 14 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność władz Miasta Łodzi w zakresie zapewnienia lokali socjalnych osobom o niskich dochodach i osobom, którym sądy przyznały prawo do takiego lokalu. Na powyższą ocenę wpłynęło przede wszystkim:

- zmniejszanie się ilości lokali socjalnych wydzielonych z zasobu mieszkaniowego Miasta, przy zwiększających się potrzebach w tym zakresie,
- wieloletnie nieprzestrzeganie ustawowego obowiązku opracowania i uchwalenia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta.

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

1. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej² Rada Miejska w Łodzi uchwaliła³ „Strategię rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi”, obejmującą lata 2005-2010. Jednym z celów operacyjnych powyższej Strategii było „zwiększenie dostępności lokali socjalnych, posiadającym wyroki sądu o eksmisję” oraz osobom o niskim dochodzie i opuszczającym schroniska dla bezdomnych lub noclegownie.

Do czasu kontroli NIK cel ten nie zastał osiągnięty, ponieważ stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej w zakresie lokali socjalnych uległ zmniejszeniu. Na koniec lat 2004 i 2009 r. liczba lokali socjalnych wydzielonych z zasobu mieszkaniowego Miasta zmniejszyła się z 1.783 do 1.513, podczas gdy potrzeby wzrosły z 2.134 do 3.622 lokali (2.948 lokali, które powinny zostać przyznane na podstawie wyroków o eksmisję i 674 lokali socjalnych dla osób o niskich dochodach). Okres oczekiwania na przydział lokalu socjalnego wynosił od 3 do 6 lat. W latach 2007 – 2009 liczba zrealizowanych wyroków sądowych o eksmisję z prawem do lokalu socjalnego systematycznie spadała: z 278 wydanych skierowań (32,6% zrealizowanych wniosków) w 2007 do 100 skierowań (15,2%) w 2009 r. Skutkowało to m.in. szybko rosnącą wysokością roszczeń skierowanych wobec Miasta o wypłatę odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego osobom, wobec których orzeczono eksmisję. W latach 2007-2009 wysokość odszkodowań z tego tytułu wyniosła 1.488,0 tys. zł (w 2007 r. – 184,6 tys. zł, w 2008 r. – 421,3 tys. zł i w 2009 r. – 882,1 tys. zł).

Fakt „sukcesywnego wzrostu” popytu na lokale mieszkalne, w tym na lokale socjalne, potwierdził w swoim wyjaśnieniu Andrzej Chojnacki - p.o. dyrektora Wydziału Budynków i Lokali Urzędu. A. Chojnacki stwierdził, że „Gmina Łódź od kilku lat realizuje program budownictwa komunalnego, a nie socjalnego.” Lokale socjalne powstawały w wyniku zwalniania lokali komunalnych o niższym standardzie przez lokatorów, zajmujących następnie mieszkania w obiektach nowo wybudowanych lub zmodernizowanych przez Miasto.

Zdaniem NIK, zwiększenie się w okresie objętym kontrolą różnicy pomiędzy potrzebami na lokale socjalne i możliwościami ich zaspokojenia wskazuje, że podejmowane dotychczas działania nie były wystarczające dla zrealizowania celu Strategii, jakim była poprawa stopnia dostępności lokali socjalnych. Należy też podkreślić, że tym samym Miasto nie wywiązało się z – określonego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r.

² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

³ Uchwała Nr LII/953/05 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie przyjęcia „strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi.”

o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego⁴, zwanej dalej „ustawą o ochronie praw lokatorów” – obowiązku zapewnienia lokali socjalnych oraz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

2. Miasto Łódź nie posiadało wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy Łódź, zwanego dalej „programem wieloletnim.” Do opracowania i uchwalenia powyższego dokumentu władze Miasta były zobowiązane na podstawie art. 21 ust. 1 pkt. 1 i art. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, która weszła w życie 10 lipca 2001 r. W gminie Łódź uchwalone zostały jedynie zasady polityki czynszowej na lata 2002-2006⁵, a następnie na lata 2007-2011⁶. Zasady te stanowiły jednak tylko jedną z ośmiu części (wymienionych w art. 21 ust. 2 powołanej ustawy), jakie powinny wchodzić w skład programu wieloletniego.

Na brak programu wieloletniego Delegatura NIK w Łodzi wskazywała już w wystąpieniu pokontrolnym do Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 14 listopada 2007 r. W powyższym wystąpieniu podniesiono także, iż potrzebę przygotowania omawianego programu bezskutecznie rekomendował przeprowadzony w 2004 r. audyt wewnętrzny.

Według ówczesnego zastępcy dyrektora Wydziału Budynków i Lokali Urzędu, z uwagi na istnienie innych programów (m.in. wieloletniego programu inwestycyjnego), „nie było potrzeby opracowania omawianego programu w pełnym zakresie wynikającym z ustawy o ochronie praw lokatorów.” NIK nie podzieliła tego stanowiska i wniosła o opracowanie i uchwalenie programu wieloletniego. W odpowiedzi, Pierwszy Wiceprezydent Miasta Łodzi poinformował, że kompleksowe opracowanie wieloletniego programu gospodarowania zasobem gminy zostało zlecone we wrześniu 2007 r. zespołowi ekspertów, który „przygotuje strategię rozwoju mieszkalnictwa na terenie Łodzi.” Przedłożenie Radzie Miejskiej w Łodzi projektu programu wieloletniego miało nastąpić w II połowie 2008 r.

Z ustaleń niniejszej kontroli wynika, że termin ten nie został dotrzymany. W dniu 25 marca 2009 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła natomiast uchwałę nr LIV/1012/09 „w sprawie kierunków działania dla Prezydenta Miasta Łodzi w zakresie polityki mieszkaniowej.” Na jej podstawie Prezydent Miasta Łodzi został zobowiązany do

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

⁵ Uchwała Rady Miejskiej Nr LXXV/1764/02 z dnia 6 marca 2002 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Łódź na lata 2002-2006 w części dotyczącej zasad polityki czynszowej.

⁶ Uchwała Rady Miejskiej Nr VI/84/07 z dnia 21 lutego 2007 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Łódź na lata 2007-2011 w części dotyczącej polityki czynszowej.

opracowania, a następnie do przedstawienia Radzie Miejskiej do akceptacji „strategii budownictwa i polityki mieszkaniowej Łodzi na lata 2009-2012, z perspektywą na lata 2013-2020.”

Opracowanie pn. „Strategia mieszkaniowa Gminy Łódź” zostało przekazane Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Łodzi przy piśmie Pierwszego Wiceprezydenta Miasta z dnia 22 czerwca 2009 r., a następnie właściwym komisjom Rady Miejskiej. Z przedstawionej kontroli NIK informacji Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi, do której załączono wyjaśnienie Przewodniczącego Komisji Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej Rady, wynika m.in. że wydanie stosownej opinii w sprawie „Strategii...” nastąpi po uchwaleniu przez Radę Miejską „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi”. Projekt studium, po wyłożeniu do publicznego wglądu, został w czerwcu 2010 r. skierowany pod obrady właściwej komisji Rady. Stanowisko to potwierdził także Wiceprezydent Miasta Łodzi Marcin Bugajski, który wyjaśnił, iż program wieloletni „przygotowany zostanie niezwłocznie, po uchwaleniu przez Radę Miejską zarówno „Studium uwarunkowań ...”, jak również „Strategii mieszkaniowej Gminy Łódź.”

NIK negatywnie ocenia, z punktu widzenia legalności i rzetelności, niewypełnienie przez władze Łodzi obowiązującego od 9 lat ustawowego wymogu opracowania i uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

3. W okresie objętym kontrolą NIK Miasto Łódź nie budowało lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. W związku z tym nie korzystało z możliwości dofinansowania budowy lokali i pomieszczeń dla najuboższych, jaką stworzyły uregulowania ustawy z 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych⁷. Nie występowano w tej sprawie także po wejściu w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych⁸, zwanej dalej „ustawą o finansowym wsparciu.”

Wyjaśniając powody powyższego stanu, A. Chojnacki wskazał m.in. na niewielki poziom dofinansowania oraz brak możliwości (do 1 kwietnia 2009 r.⁹) wsparcia budowy lokali komunalnych, nie stanowiących lokali socjalnych. Nie bez znaczenia jest też niski

⁷ Dz. U. Nr 145, poz. 1533 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.

⁹ Z dniem 1 kwietnia 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 39, poz. 309). Na podstawie art. 6a ust. 1 powołanej ustawy można udzielać wsparcia finansowego na tworzenie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, niestanowiących lokali socjalnych, na warunkach określonych w art. 6a ust. 4.

standard istniejących mieszkań komunalnych (45,2 % lokali bez łazienek i 13,8 % bez spółkiwanego ustępu), co uzasadnia ich przekształcenie na lokale socjalne, po wyprowadzeniu dotychczasowych lokatorów do nowo wybudowanych budynków mieszkalnych (w latach 2004-2009 oddano do użytku łącznie 678 mieszkań nowych lub zmodernizowanych).

Przyjmując do wiadomości powyższe wyjaśnienie, należy jednak zauważyć, że pomimo stworzenia z dniem 1 kwietnia 2009 r. warunków do finansowania przez państwo lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, niestanowiących lokali socjalnych, Miasto nie skorzystało także z tej możliwości (do 30 czerwca 2010 r.). Według ankiety, podpisanej przez Pierwszego Wiceprezydenta Miasta i przesłanej w dniu 16 października 2009 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie, w marcu i wrześniu 2010 r. planowano złożenie dwóch wniosków o udzielenie wsparcia finansowego na zrealizowanie łącznie 167 mieszkań komunalnych. Od zamiaru złożenia wniosku w marcu 2010 r. jednak odstąpiono, gdyż jak wyjaśnił A. Chojnacki, planowane budynki miały zostać zlokalizowane „na działkach, co do których złożone zostały roszczenia byłych właścicieli o ich zwrot.”

4. Analiza wybranych losowo 30 spośród 110 spraw dotyczących przydziału w latach 2007-2009 lokalu socjalnego osobom o niskich dochodach, wykazała przestrzeganie postanowień uchwały nr LXXV/1765/02 z dnia 6 marca 2002 r. Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Łódź¹⁰. Lokale socjalne przydzielono osobom, które nie posiadały tytułu prawnego do innego lokalu, a zamieszkiwały dotychczas w lokalach, których powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy wynosiła mniej niż 5 m² (§ 6 ust. 2 pkt 1 powołanej uchwały) i jednocześnie ich dochód w przeliczeniu na jedną osobę nie przekraczał wysokości określonej w § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały. Zgodnie z § 6 ust. 3 umowy najmu zawierano na okres 12 miesięcy.
5. Przeprowadzone w kwietniu 2009 r. przez organy nadzoru budowlanego i straży pożarnej kontrole budynku przy ul. Helskiej 11 w Łodzi (posiadającego 18 lokali socjalnych) wykazały m.in. niesprawne przewody kominowe w części mieszkań oraz samowolne podłączenia do przewodów kominowych, stanowiące bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzi. Nieprawidłowości te zostały usunięte, co potwierdziły opinie mistrza kominiarskiego z czerwca 2010 r.

¹⁰ Dz. Urzędowy Województwa Łódzkiego Nr 73, poz.1460, ze zm.

Według orzeczenia technicznego (sporządzonego w czerwcu 2009 r. przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane) budynek przy ul. Helskiej 11 znajdował się „w dostatecznym stanie technicznym.”

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zintensyfikowanie prac zmierzających do opracowania projektu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, uwzględniającego propozycje działań skutkujących zwiększeniem zasobu lokali socjalnych, m.in. poprzez wykorzystanie możliwości stworzonych na podstawie ustawy o finansowym wsparciu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Prezydenta w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku 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 prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.