



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO-4101-04-01/2012

P/12/069

Łódź, dnia 24 sierpnia 2012 r.

**Pani  
Hanna ZDANOWSKA  
Prezydent Miasta Łodzi**

### WYSTAPIENIE POKONTROLNE

*Szanowna Pani Prezydent*

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Łodzi (zwanym dalej „Urzędem” lub „UMŁ”) w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Łódź, w latach 2009-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 lipca 2012 r. – Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK<sup>2</sup>, przekazuje Pani Prezydent niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu Miasta Łodzi w zakresie realizacji zadań objętych kontrolą. Powyższą ocenę uzasadniają w szczególności następujące ustalenia kontroli NIK:

- w okresie od 2002 r. do 2012 r. nie opracowano wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Łódź (zwanego dalej Programem) w zakresie wymaganym przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>3</sup>, zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów (program powyższy został przyjęty przez Radę Miejską w Łodzi w dniu 29 czerwca 2012 r., tj. po zakończeniu kontroli NIK),
- brak kompleksowego opracowania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Łódź,
- pobieranie opłat za usługi Biura Pośrednictwa Zamiany Mieszkań w zakresie przyjęcia zgłoszenia mieszkania do zamiany oraz za czynności związane z zamianą mieszkania,
- niewydzielenie z zasobu mieszkaniowego lokali, które przeznaczone byłyby na wynajem jako lokale socjalne,

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 482.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.

- wynajem lokali na czas trwania stosunku pracy, pomimo niewydzielenia takich lokali z zasobu mieszkaniowego Gminy oraz brak weryfikacji uprawnień najemców do lokalu podczas trwania stosunku najmu,
  - niewydzielenie z zasobu mieszkaniowego tymczasowych pomieszczeń,
  - nieokreślenie sposobu poddawania kontroli społecznej spraw dotyczących trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz niepowołanie społecznej komisji mieszkaniowej,
  - niski poziom wywiązywania się przez Gminę z obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i lokali zamiennych.
1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – nie przestrzegano przepisów prawa w zakresie tworzenia i wdrażania zasad gospodarowania lokalami. Gmina Łódź, zwana dalej Gminą, nie posiadała w wymaganym zakresie, wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2007-2011. Obowiązek jego opracowania wynika z art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Obowiązujący na lata 2007-2011 Program, opracowany i uchwalony przez Radę Miejską w Łodzi w dniu 21 lutego 2007 r., zawierał jedynie unormowania w zakresie zasad polityki czynszowej, co stanowiło zaledwie jedną z ośmiu części (wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy), jakie powinny wchodzić w skład wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.
- Na brak Programu Delegatura NIK w Łodzi wskazywała już dwukrotnie w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Prezydenta Miasta Łodzi w dniach 14 listopada 2007 r. oraz 10 sierpnia 2010 r.
- W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z 2007 r., Pierwszy Wiceprezydent poinformował, że kompleksowe opracowanie Programu zlecone zostało we wrześniu 2007 r. zespołowi ekspertów, który w sposób profesjonalny przygotowuje m.in. strategię rozwoju mieszkalnictwa na terenie Łodzi. Przedłożenie Radzie Miejskiej w Łodzi projektu Programu zaplanowano na II półrocze 2008 r.
- W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK z 2010 r., pełniący funkcję Prezydenta Miasta Łodzi poinformował, iż *„projekt wieloletniego programu zostanie opracowany niezwłocznie po przyjęciu przez organ stanowiący Miasta Strategii Mieszkaniowej Gminy Łódź. Stosowna opinia w sprawie Strategii zostanie wydana przez Komisję Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej Rady po uchwaleniu przez Radę Miejską Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”*.
- Na brak ww. Programu wskazał również audyt wewnętrzny przeprowadzony w 2010 r. w Wydziale Budynków i Lokali UML, który zarekomendował podjęcie czynności zmierzających do opracowania Programu w formie wymaganej przepisami prawa.
- Sporządzona w kwietniu 2009 r. Strategia mieszkaniowa Gminy Łódź, będąca częścią składową dokumentu pn. „Polityka mieszkaniowa Miasta Łodzi”, w dniu 26 czerwca 2009 r. została przekazana Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Łodzi, z wnioskiem o zorganizowanie wspólnego posiedzenia właściwych Komisji Rady. Do takiego posiedzenia Komisji Rady Miejskiej jednak nie doszło. Z przedstawionej kontrolerowi NIK informacji Przewodniczącego Komisji Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej Rady Miejskiej (zwanej dalej Komisją) wynika, m.in. że Strategia została skierowana do Komisji w II połowie 2009 r., jednakże z uwagi na kończącą się w listopadzie 2010 r. V kadencję Rady, członkowie Komisji nie wydali stosownej opinii w przedmiocie sprawy. Radni nowej kadencji (powołani uchwałą Nr II/6/10 Rady Miejskiej z dnia 8 grudnia 2010 r.) również nie zaopiniowali Strategii mieszkaniowej Gminy. NIK zauważa, że Rada Miejska V kadencji w dniu 27 października 2010 r. uchwałą nr XCIX/1826/10 przyjęła Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co było czynnikiem warunkującym wydanie opinii w sprawie Strategii.
- W 2011 r. Urząd zlecił opracowanie kolejnego dokumentu w zakresie przygotowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy pn. „Stan gospodarki mieszkaniowej w Gminie Łódź. Pożądane kierunki zmian”, co jak wyjaśnił Wiceprezydent Miasta Łodzi Radosław Stępień, spowodowane było koniecznością *„posłużenia się jak najbardziej aktualnymi danymi”*. W ocenie NIK, to

właśnie wieloletni okres prac nad sporządzeniem Programu, spełniającego wymogi ustawy o ochronie praw lokatorów spowodował dezaktualizację danych zawartych w opracowanej w 2009 r. Strategii oraz potrzebę wykonania nowego dokumentu, co w konsekwencji doprowadziło do wydatkowania – przez Urząd – na ww. opracowania łącznej kwoty 103 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska zawartego w wyjaśnieniach Wiceprezydenta Miasta Łodzi, że zadania związane z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem Gminy realizowane były w oparciu o uchwałę nr LXXV/1765/02 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 6 marca 2002 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Łódź (zwaną dalej uchwałą w sprawie zasad wynajmowania lokali), bowiem dokument ten nie wypełniał zakresu, o którym mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Uwzględniając kryteria określone w art. 5 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia, z punktu widzenia legalności, rzetelności i gospodarności, niewypełnienie przez władze Łodzi obowiązującego od 2001 r. ustawowego wymogu opracowania i uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Obowiązujące zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy – uchwalone przez Radę Miejską w Łodzi w 2002 r. nie określały wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszów, warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony oraz sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej, do czego zobowiązywał art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W badanym okresie bazowe stawki czynszu uległy zwiększeniu: za lokal mieszkalny z 3,65 zł/m<sup>2</sup> do 5,02 zł/m<sup>2</sup> oraz za lokal socjalny z 0,50 zł/m<sup>2</sup> do 0,90 zł/m<sup>2</sup>. Stawki ustalano z uwzględnieniem czynników obniżających i podwyższających ich wysokość, w zależności od wyposażenia lokali i stref, w jakich były usytuowane, zgodnie z uchwałą przyjmującą wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy w części dotyczącej zasad polityki czynszowej<sup>4</sup>. W latach 2009-2011 Gmina nie stosowała, przewidzianych art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, obniżek czynszów w stosunku do najemców o niskich dochodach, bowiem regulacja w powyższym zakresie nie została wprowadzona do ww. uchwały.

W Gminie nie wydzielono z zasobu mieszkaniowego części lokali przeznaczonych na wynajem, jako lokale socjalne, co było niezgodne z art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przyjęto natomiast zasadę wskazywania i wynajmowania tych lokali – osobom uprawnionym do najmu – w ramach posiadanego zasobu mieszkaniowego. W okresie 2009-2011 liczba wynajętych lokali socjalnych wzrosła z 1.583 do 2.556 (o 61%).

Gmina nie wypełniła również obowiązku wydzielenia z zasobu mieszkaniowego pomieszczeń tymczasowych, do czego zobowiązana była od 16 listopada 2011 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>5</sup>. Pomimo niewydzielenia z zasobu mieszkaniowego pomieszczeń tymczasowych, w 2011 r. Gmina wynajęła 42 takie pomieszczenia.

NIK zwraca też uwagę, iż do końca 2011 r. Gmina wynajęła lokale mieszkalne na czas trwania stosunku pracy 11 najemcom (w tym 3 w okresie objętym kontrolą), pomimo tego iż Rada Miejska w Łodzi nie korzystała z uprawnień wynikających z art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i nie podejmowała stosownych uchwał w sprawie wydzielenia z zasobu mieszkaniowego Gminy lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy. Analiza wybranych 3 umów najmu wykazała, iż Gmina

<sup>4</sup> Uchwała nr VI/84/07 Rady Miejskiej z dnia 21 lutego 2007 r.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 224, poz. 1342

w dwóch przypadkach nie monitorowała uprawnień najemców w czasie trwania najmu i nie posiadała bieżących udokumentowanych informacji, co do istnienia podstaw trwania tych umów. Brak informacji, czy najemca lokalu nadal pełni funkcję uprawniającą go do wynajmowania lokalu gminnego na czas stosunku pracy, może powodować wynajmowanie lokalu osobie nieuprawnionej. Nie wystarczy tutaj wiedza pracownika Urzędu uzyskana na podstawie rozmowy telefonicznej z zarządcą budynku – co podniósł Pan Wiceprezydent Miasta Łodzi w złożonym wyjaśnieniu – działania weryfikacyjne, zdaniem NIK, powinny znajdować odzwierciedlenie w odpowiednich dokumentach.

NIK nie wnosi uwag do przygotowania organizacyjnego Urzędu w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Łódź. Zadania te Prezydent Miasta Łodzi realizował przy udziale pracowników Wydziału Budynków i Lokali, posiadających upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.

Nie stwierdzono też nieprawidłowości w zakresie prowadzenia przez Urząd polityki informacyjnej dotyczącej zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, czego odzwierciedleniem był brak wpływających do Urzędu skarg w zakresie dostępności do informacji o przyjętych zasadach gospodarowania lokalami gminnymi.

2. W badanym okresie Urząd gromadził informacje o posiadanych w zasobie mieszkaniowym Gminy budynkach i lokalach. Istniejąca w Gminie ewidencja prowadzona była w Wydziale Budynków i Lokali w formie zestawień, sporządzanych na podstawie informacji składanych przez jednostki podległe UMŁ, tj. Administrację Nieruchomościami, Zakłady Gospodarki Mieszkaniowej w dzielnicach Widzew oraz Widzewskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. Zmiany w zasobie sporządzane i aktualizowane były raz do roku, według stanu na koniec roku.

Zdaniem NIK, system zbierania danych „raz do roku” może powodować, iż dane te nie zapewniają władzom Gminy kompletnej i aktualnej wiedzy o zasobie.

W okresie objętym kontrolą liczba lokali będących w zasobie mieszkaniowym Gminy uległa zmniejszeniu – głównie z tytułu sprzedaży lokali lub wyłączenia ich z użytkowania i wyniosła na koniec 2009 r. – 71.775 lokali, w tym mieszkalnych – 63.154, na koniec 2010 r. 69.927 lokali, w tym mieszkalnych – 61.224, zaś na koniec 2011 r. – 67.738 lokali, w tym mieszkalnych – 59.294.

3. W ocenie NIK, Gmina nie w pełni realizowała zadania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności, nie wywiązując się tym samym z ustalonego w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów – obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i lokali zamiennych, a także zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych osiągających niskie dochody. Podejmowane działania w zakresie zwiększenia zasobu mieszkaniowego m.in. poprzez wybudowanie nowych domów, zdaniem NIK nie zaspokajały stale rosnących potrzeb mieszkaniowych w tym zakresie.

I tak w latach 2009-2011 do Urzędu zostało złożonych łącznie 17.830 wniosków o najem lokali komunalnych, z czego zrealizowano 3.342 wnioski o najem (tj. 19%). Na podstawie analizy spraw wynajmu lokali mieszkalnych i lokali socjalnych ustalono, że najdłuższy czas oczekiwania na lokale mieszkalne wyniósł 8 lat (dla gospodarstw domowych o niskich dochodach), natomiast w odniesieniu do lokali socjalnych (z tytułu wyroków eksmisyjnych) – 11 lat. Najdłuższy okres oczekiwania wniosków o najem lokalu w związku z remontem (lokalu, budynku), rozbiórką budynku, w tym również w oparciu o art. 32 ustawy o ochronie praw lokatorów – wyniósł 11 lat.

Gmina w niewielkim stopniu wywiązywała się z obowiązku zapewnienia lokali socjalnych, określonego w art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. W latach 2009-2011, na oczekujące 10.174 wnioski osób o najem lokalu w ramach realizacji wyroków sądowych orzekających eksmisję do lokalu socjalnego, zrealizowano jedynie 1.195 wniosków, co stanowi 11,8%. Skutkowało to ponoszeniem przez Gminę wysokich kosztów z tytułu odszkodowania za niedostarczenie lokali socjalnych osobom uprawnionym do

nich z mocy wyroków sądowych. W okresie objętym kontrolą kwota wypłaconych przez Gminę odszkodowań z tego tytułu wyniosła łącznie 3.141 tys. zł.

Nie zaspokojono również potrzeb mieszkaniowych w zakresie realizacji wniosków o najem lokali socjalnych dla gospodarstw domowych osiągających niski dochód. Na złożone – w latach 2009-2011 do Urzędu – 1.915 takich wniosków o najem lokalu, zrealizowane zostały 273 wnioski (14,26%).

Kontrola NIK wykazała również utrzymujący się wysoki poziom niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych najemców oczekujących na lokale zamienne, w związku z remontem (lokalu, budynku), rozbiórką budynku, w tym również w oparciu o art. 32 ustawy o ochronie praw lokatorów. Według stanu na koniec roku 2009, 2010 i 2011 zrealizowano odpowiednio: 285 wniosków na 1.495 oczekujących (19%), 215 – na 1.077 oczekujących (20%) i 217 – na 769 oczekujących (28,2%).

Niewielki stopień zapewnienia przez Gminę lokali mieszkalnych (w tym socjalnych i zamiennych) Wiceprezydent Miasta Łodzi wyjaśnił m.in. niewystarczającą liczbą odzyskiwanych lokali do ponownego obrotu, w tym o parametrach lokalu socjalnego, realizacją zadań inwestycyjnych (drogowych), powodujących wykwaterowanie lokatorów z terenów objętych tymi inwestycjami oraz dużą liczbą wniosków złożonych w poprzednich latach, szczególnie z tytułu rozbiórki budynków. Na długi okres oczekiwania na lokal wpływ miały również wielokrotne (np. 11-krotne, 8-krotne) odmowy przyjęcia przez najemcę zaproponowanego lokalu.

Kontrola NIK wykazała ponadto, iż w Urzędzie nie został określony sposób poddawania kontroli społecznej spraw dotyczących trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych. Według Wiceprezydenta Miasta Łodzi kontrola społeczna polegała na *zamieszczeniu ofert zamiany na tablicach ogłoszeń Biura Pośrednictwa Zamiany Mieszkań oraz na publikowaniu list wstępnych i ostatecznych na tablicach ogłoszeń UMiŁ w przypadku najmu lokali w ramach konkursów.*

Zdaniem NIK, trudno uznać powyższe działania za kontrolę społeczną procedury wynajmowania lokali. W opinii Izby poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali powinno oznaczać powołanie odpowiedniego organu opiniującego, który współdziałałby z właściwymi rzeczowo organami (komórkami organizacyjnymi Urzędu) przy realizacji zadań ustawowych. W Urzędzie nie powołano społecznej komisji mieszkaniowej, pomimo tego, że obowiązek powołania takiej komisji wynika z art. 21 ust. 3 pkt. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów.

NIK nie wnosi uwag co do sposobu rejestracji oraz procedury rozpatrywania wniosków o najem lokali mieszkalnych. Analiza kontrolna 20 spraw wykazała, iż wnioski te były weryfikowane pod względem formalnym oraz pod względem zgodności ze stanem faktycznym.

Uwagi NIK dotyczą natomiast trybu realizacji wniosków o najem lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony w części dotyczącej tworzenia list osób oczekujących, których wnioski zostały pozytywnie zaopiniowane przez Komisję Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej Rady Miejskiej w Łodzi (zwaną dalej Komisją). Analiza 10 spraw dotyczących rozpatrywania wniosków o najem lokalu na czas nieoznaczony wykazała, iż w Urzędzie takie listy nie były tworzone. Wiceprezydent Miasta Łodzi wyjaśnił, iż „*uchwała nr LXXV/1765/02 (...) nie przewiduje tworzenia list osób oczekujących na lokale mieszkalne na czas nieoznaczony. Po uzyskaniu opinii Komisji Dyrektor Wydziału Budynków i Lokali wskazuje osobę, z którą Gmina zawiera umowę najmu. Kolejność tych spraw jest uzależniona od standardu odzyskiwanych do ponownego obrotu lokali, tj. powierzchni, struktury i wyposażenia. Innym czynnikiem mającym wpływ na kolejność realizacji spraw jest pilność wskazania lokalu mieszkalnego uzasadniona obiektywnymi okolicznościami, jak np. stanem zdrowia wnioskodawcy*”. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak list osób oczekujących uniemożliwiał ocenę spełniania wskazanych przez Dyrektora warunków, powodując przy tym nieprzejrzystość dokonanych przydziałów tych lokali.

Czas oczekiwania na zawarcie umowy dla lokali mieszkalnych wyniósł od 15 dni do 10 miesięcy od daty zaopiniowania wniosku przez Komisję. Powodem tak długiego okresu oczekiwania na lokal był – jak wyjaśnił Prezydent Miasta Łodzi – brak stosownych lokali o parametrach wskazanych w opinii Komisji.

W zakresie realizacji procedur wyboru oferty – w drodze przetargu nieograniczonego (konkursu ofert) – na najem lokalu mieszkalnego o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>, uwagi NIK dotyczyły weryfikacji dokumentacji tych ofert. W dokumentacji przetargowej wybranych do kontroli 5 spraw stwierdzono bowiem (we wszystkich przypadkach) brak oświadczenia oferenta o zapoznaniu się z regulaminem przetargu i przyjęciem jego warunków bez zastrzeżeń. Obowiązek złożenia przedmiotowego oświadczenia, będącego częścią oferty, wynikał z § 8 punkt „d” pierwszy tiret uchwały 3641/366/2002<sup>6</sup>.

W pozostałym zakresie kontrola NIK wykazała zgodność postępowania z obowiązującymi przepisami.

W latach 2009-2011 w Gminie realizowane były zamiany lokali mieszkalnych głównie między stronami. W analizowanym okresie zrealizowano 325 zamian – w 2009 r. oraz po 308 zamian – w 2010 r. i 2011 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że zamiana lokalu stanowiącego mieszkaniowy zasób Gminy – na podstawie § 19 uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali – wymagała zawarcia umowy w Biurze Pośrednictwa Zamiany Mieszkań (zwanym dalej Biurem), będącym jednostką budżetową Miasta Łodzi. W wykonaniu uchwały nr XXX/641/2000 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 31 stycznia 2000 r.<sup>7</sup>, podjętej na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>8</sup> (zwanej dalej u.g.k.), Prezydent Miasta Łodzi określił wysokość opłat za usługi Biura, tj. za czynności związane z przyjęciem zgłoszenia mieszkania do zamiany na każde 3 miesiące 50 zł oraz za czynności związane z zamianą mieszkania po 500 zł od każdej ze stron. W okresie od 1 stycznia 2010 r. kwoty te wzrosły odpowiednio do 55 zł i 550 zł. W konsekwencji z tytułu wpływów za usługi Biura Gmina osiągnęła dochód w łącznej wysokości 984.767 zł, w tym 312.852 zł w 2009 r., 342.757 zł w 2010 r. i 329.158 zł w 2011 r.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, zamiana mieszkań nie jest usługą komunalną o charakterze użyteczności publicznej, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 1 ust. 2 u.g.k. Zdaniem NIK, usługami takimi są bowiem jednak usługi powszechnie dostępne (mające charakter niewykluczalny), zaspokajające potrzeby wspólnoty samorządowej oraz gwarantowane wszystkim osobom przepisami prawa. Oznacza to, że użytkowanie lub czerpanie korzyści z dobra przez jedną osobę nie uniemożliwia innym osobom korzystania z tego dobra, które pozostaje dostępne w tej samej ilości i jakości dla nieograniczonej liczby osób.

W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania związane z zamianą lokali między stronami polegające na pobieraniu opłat za usługi Biura.

NIK nie wnosi natomiast uwag do realizacji zadań związanych z zamianą lokali mieszkalnych z inicjatywy Gminy. W okresie objętym kontrolą zrealizowane zostały 133 takie zamiany, m.in. w związku z zamiarem zbycia budynku, w związku z planowanymi inwestycjami, bądź na wniosek osoby zainteresowanej, z uwagi na uzyskiwanie niskich dochodów przez jednego z najemców (zamiana na lokal o mniejszej powierzchni). Analiza 5 takich spraw wykazała zgodność postępowania Gminy z zasadami i warunkami określonymi w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali.

Zasady gospodarowania lokalami użytkowymi wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, przyjęte uchwałą nr XI/186/07 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 maja 2007 r. oraz wydanymi na jej podstawie zarządzeniami Prezydenta Miasta Łodzi – zapewniały przejrzystość procedur i równy dostęp

<sup>6</sup> Uchwała Nr 3641/366/2002 Zarządu Miasta Łodzi w sprawie regulaminu przetargu nieograniczonego (konkurs ofert) oraz powołania Komisji do wyboru ofert na najem lokali mieszkalnych o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>.

<sup>7</sup> Uchwała zmieniająca uchwałę nr XCI/892/98 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 czerwca 1998 r. w sprawie powierzenia Zarządowi Miasta Łodzi uprawnień do określania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Miasta.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236.

podmiotów ubiegających się o korzystanie z użytkowych lokali gminnych. Uwagi NIK dotyczą jednak sposobu dokumentowania postępowań przetargowych. Analiza losowo wybranych 5 umów najmu lokali użytkowych w trybie przetargu nieograniczonego wykazała bowiem brak potwierdzenia tego, że informacje o przetargu (w trzech przypadkach), wykazy nieruchomości przeznaczonych do najmu, a także wyniki przetargów (we wszystkich 5 sprawach) podane zostały do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie ich na tablicach informacyjnych w siedzibie organizatora, do czego zobowiązują przepisy § 3 pkt 1 i 2 załącznika nr 1 i nr 2 do zarządzenia Prezydenta Miasta nr 1284/V/07. Ponadto, stwierdzono brak dokumentu poświadczającego wpłatę przez oferenta wadium w gotówce (w jednym przypadku) oraz małą przejrzystość ustalania wysokości wadium. Wyniki kontroli wskazują również na nieprzestrzeganie postanowień art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>9</sup>, zwanej dalej „u.g.n.”, bowiem informacje o wywieszeniu wykazu lokali przeznaczonych do najmu (w trzech przypadkach) nie zostały podane do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Wydziału Budynków i Lokali zapewnił, iż wykazy oraz informacja o przetargu podawane były do publicznej wiadomości, a wysokość kwot wadium ustalona została w taki sposób, by zabezpieczać straty Miasta z tytułu niespełniania przez wygrywającego zobowiązań do zawarcia w wyniku rozstrzygnięcia przetargu umowy najmu. Przyjmując powyższe wyjaśnienia do wiadomości – Izba stwierdza jednak, że działania takie powinny znaleźć potwierdzenie w odpowiedniej dokumentacji.

4. W Gminie weryfikowano stan realizacji umów najmu lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy, a także monitorowano prawidłowość ich wykorzystania (zgodnie z przeznaczeniem).

Gmina korzystała z uprawnień do wypowiedzenia umowy najmu lokali mieszkalnych z przyczyn wymienionych w art. 11 ustawy o ochronie praw lokatorów. Analiza 5 spraw przeciwko najemcom zalegającym wielokrotnie z zapłatą czynszu wykazała, iż po bezskutecznych wezwaniach do uregulowania długu badane umowy zostały wypowiedziane.

Dla lokali socjalnych monitoringiem objęty był czas, na jaki została zawarta umowa najmu. We wszystkich analizowanych przypadkach (7) najemcy otrzymywali od wynajmującego pisemne informacje o upływającym terminie trwania umowy oraz o obowiązku złożenia odpowiednich dokumentów uprawniających do zawarcia umowy najmu, tj. zaświadczenia o wysokości dochodów i zaświadczenia potwierdzającego bieżące opłacanie czynszu. Ustalenia kontroli wskazują na nieprzestrzeganie w 6 przypadkach postanowień ustawy o ochronie praw lokatorów, polegających na braku udokumentowania faktu posiadania (bądź nie) przez najemcę tytułu prawnego do innego lokalu. Stosownie do art. 23 ust. 3 powołanej wyżej ustawy, umowę najmu lokalu socjalnego można przedłużyć, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Zdaniem NIK, do uzasadnienia zawarcia omawianej umowy nie wystarczy jedynie potwierdzenie o wysokości dochodów (będące jednym z elementów wymaganych ustawą) oraz wiedza pracownika uzyskana na podstawie rozmowy z interesantem – działania takie powinny znajdować potwierdzenie w odpowiednich dokumentach. We wszystkich badanych sprawach najemcy utracili uprawnienia do zajmowanego lokalu z uwagi na przekroczenie kryterium dochodowego, określonego w § 16 ust. 4 uchwały dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy.

NIK nie wnosi uwag do monitorowania przez wynajmujących wykorzystania lokali użytkowych zgodnie z postanowieniami zawartymi w umowie. Analiza dokumentacji 10 umów najmu wykazała, iż cykliczne wizyty administratora w lokalu, czy weryfikacja sald konta finansowego w zakresie zaległości i przedpłat, powodowały iż lokale – nie podnajmowane bez zgody właściciela – wykorzystywano zgodnie z przeznaczeniem.

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

W badanym okresie liczba lokali niezagospodarowanych czyli tzw. pustostanów, wzrosła z 4.592 w 2009 r. do 5.222 w 2011 r., w tym lokali mieszkalnych odpowiednio z 3.708 do 4.230, a lokali użytkowych z 884 do 992. Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. niezasiedlone lokale mieszkalne stanowiły 7,1% zasobów mieszkaniowych Gminy. Głównymi przyczynami braku zagospodarowania lokali było oczekiwanie na ponowne wynajęcie oraz przeznaczenie lokali/budynków do remontu. Zdaniem NIK, działania podejmowane dla ograniczenia liczby pustostanów, tj. monitoring zasobu mieszkaniowego i przekazywanie protokołów opróżnionych lokali przez administrację – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Budynków i Lokali Urzędu – należy uznać za niewystarczające. W opinii NIK, system taki, jak również brak wiedzy na temat dokładnego czasu pozostawiania lokali pustostanami, nie pozwalał na racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym, czego potwierdzeniem jest sukcesywny z roku na rok wzrost liczby tych lokali, a w szczególności lokali oczekujących na ponowne wynajęcie.

5. NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie zbywania lokali mieszkalnych i użytkowych. Ilościowy plan sprzedaży lokali był corocznie określany przez UML przy projektowaniu dochodów. W latach 2009 – 2011 planowano zbycie łącznie 5400 lokali mieszkalnych, przewidując uzyskanie dochodów na poziomie 72.580 tys. zł. Faktycznie sprzedano 5000 takich lokali (92,6 % ilości planowanej) uzyskując dochody w łącznej wysokości 71.231 tys. zł (98,1 % planu). Sprzedaż lokali użytkowych wyniosła 147, co stanowiło 77,4 % liczby 190 lokali użytkowych planowanych do zbycia. Z tego tytułu uzyskano dochody w wysokości 24.450 tys. zł, to jest o 5.819 tys. zł (19,2 %) mniej, niż planowano. Ponadto, Gmina sprzedała 34 budynki z przeznaczeniem do rozbiórki, o nieokreślonej liczbie lokali wyłączonych z użytkowania ze względu na zły stan techniczny tych obiektów.

Szczegółowa analiza 11 transakcji bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych oraz 5 umów sprzedaży lokali użytkowych na rzecz dotychczasowych najemców wykazała przestrzeganie zasad określonych w u.g.n. oraz w uchwałach: nr XXXV/817/98, nr IX/113/03, nr IX/114/03 podjętych w tym zakresie przez Radę Miejską w Łodzi. W wymagany sposób opublikowano wykazy lokali przeznaczonych do sprzedaży, które jednak nie zawierały jednego z istotnych elementów (ceny lokalu) wymienionych w art. 35 ust.2 u.g.n., czego nie może – zdaniem NIK – usprawiedliwiać tryb postępowania podany w wyjaśnieniu Dyrektora Wydziału Praw do Nieruchomości. Kontrola wykazała także, iż w przypadku 6 badanych umów sprzedaży lokali (2 mieszkalnych i 4 użytkowych) zapłata ceny została rozłożona na 5 równych rat rocznych i zabezpieczona hipoteką na tych nieruchomościach. Takie warunki ratalnej płatności ceny Urząd przedstawiał nabywcom lokali przed podpisaniem notarialnej umowy, a ich podstawę stanowiły zasady określone powyższymi uchwałami.

Kontrola 5 postępowań przetargowych, w wyniku których sprzedano 13 lokali (w tym 7 mieszkalnych), wykazała ich zgodność z zasadami przyjętymi uchwałą nr IX/112/03 Rady Miejskiej w Łodzi oraz przepisami u.g.n., w zakresie publikacji ogłoszeń o przetargach i ustalenia ceny wywoławczej. Niesprzedane lokale zostały wystawione po tej samej cenie wywoławczej w kolejnych 2 – 6 przetargach, w wyniku czego sprzedano 1 lokal mieszkalny i 1 użytkowy, a pozostałe lokale przekazano z powrotem do dyspozycji wydziału administrującego zasobem.

W 3 przypadkach wyznaczony przez Urząd termin notarialnego zawarcia umowy sprzedaży był krótszy niż 7 dni, wymagane w art. 41 u.g.n. (wynosił 1 lub 5 dni), przy czym według wyjaśnień każdorazowo został ustalony z nabywcą.

6. Gmina stosowała zabezpieczenie w formie kaucji przyszłych należności z tytułu najmu lokali mieszkalnych, przewidziane art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Szczegółowe zasady wpłacania kaucji oraz przypadki, w których kaucja może nie być pobrana zostały określone uchwałą nr 3642/366/2002 Zarządu Miasta Łodzi z dnia 25 kwietnia 2002 r. Zasad tych przestrzegano, co potwierdziła analiza 5 umów najmu lokali mieszkalnych.

Urząd zabezpieczał także przyszłe należności z tytułu najmu lokali użytkowych w formie weksla „in blanco” w wysokości nieprzekraczającej dwunastomiesięcznego czynszu, zgodnie z § 7 uchwały nr XI/186/07 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 maja 2007 r. w sprawie zasad gospodarowania lokalami użytkowymi.

W okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost zadłużenia najemców lokali. Na dzień 1 stycznia 2009 r. kwota nieuregulowanego czynszu za lokale mieszkalne wynosiła 104.611 tys. zł, a łącznie z odsetkami – 160.283 tys. zł. W latach 2010-2011 zaległość główna wzrosła o 31.897 tys. zł, i na koniec okresu wyniosła 136.508 tys. zł, po uwzględnieniu odsetek (75.788 tys. zł) łączne zadłużenie najemców lokali mieszkalnych w wysokości 212.296 tys. zł, tj. o 32,4 % było wyższe niż na początku analizowanego okresu.

Mniej, bo o 7 %, wzrosło w tym czasie zadłużenie z tytułu opłat za lokale użytkowe: z 69.297 tys. zł (należność główna – 38.968 tys. zł) na początku 2009 r., do kwoty 74.139 tys. zł (należność główna – 40.736 tys. zł) na końcu 2011 r.

Miasto podejmowało wobec dłużników działania zmierzające do zmniejszenia zaległości, takie jak rozkładanie zadłużenia na raty (dotyczyło to kwoty 23.808 tys. zł dla lokali mieszkalnych oraz 3.369 tys. zł dla lokali użytkowych) oraz umarzanie długów, likwidując w ten sposób zaległości najemców lokali mieszkalnych na łączną kwotę 13 603 tys. zł oraz najemców lokali użytkowych na kwotę 3 579 tys. zł.

Konsekwencją narastającego zadłużenia z tytułu należności czynszowych był wzrost liczby spraw o eksmisję dłużników z zajmowanych lokali. W całym badanym okresie liczba eksmisji orzeczonych przez sąd wyniosła 14.382, z tego w 2009 r. – 4.082, w 2010 r. – 4.820, w 2011 r. – 5.480. W odniesieniu do lokali użytkowych Miasto uzyskało 576 wyroków eksmisyjnych, z których 456 zostało wykonanych.

Z informacji uzyskanych w 5 Administracjach Nieruchomościami (AN) wynikało, że prowadziły one bieżące monitorowanie wpłat czynszu i poziomu zadłużenia w oparciu o comiesięczne analizy stanu kont czynszowych. W przypadku braku wpłat podejmowano działania upominawcze z jednoczesnym informowaniem o możliwościach ratalnej spłaty zadłużenia, zamiany lokalu na mniejszy, wypowiedzenia umowy najmu i skierowania sprawy na drogę sądową.

Według przedmiotowych informacji, w badanym okresie w związku z zadłużeniem wypowiedziano łącznie 907 umów najmu lokali mieszkalnych, z tytułu których kwota zaległości wynosiła 5.051,3 tys. zł. Wobec tych najemców stosowano ulgi w spłacie zadłużenia: umorzono zaległości na kwotę 62,5 tys. zł 25 najemcom, a na raty rozłożono zadłużenie 51 najemców wynoszące 226,8 tys. zł. Po wypowiedzeniu najmu tylko 12 lokali mieszkalnych zostało opróżnionych, pozostałe nadal zajmowali ci sami najemcy.

W przypadku lokali użytkowych wypowiedziano 89 umów najmu, dla których zadłużenie wynosiło 841 tys. zł. W 2 AN ratami objęto zaległe opłaty 4 najemców w wysokości 57 tys. zł, pozostałe 3 AN nie udzieliły takich ulg analizowanym dłużnikom. Również żadna zaległość tej grupy najemców lokali użytkowych nie została umorzona.

Skutkiem wypowiedzenia umów było zwolnienie lokali użytkowych przez 24 najemców.

Większość najemców (516), zajmujących lokale po wypowiedzeniu umowy najmu – nie uiszczała należnego odszkodowania, a zaległości z tego tytułu wyniosły 2.484,6 tys. zł.

Przeciwko dłużnikom z lokali mieszkalnych, którym w badanym okresie wypowiedziano umowy najmu, badane AN skierowały łącznie 277 pozwów o zapłatę zaległych należności na kwotę 1.696 tys. zł. Uzyskano 189 nakazów zapłaty, z których 68 zostało skierowanych do komorników, którzy wyegzekwowali 67,2 tys. zł. W przypadku lokali użytkowych badane AN skierowały 33 pozwy o zapłatę, obejmujące należności na kwotę 348,4 tys. zł. Z wydanych 24 nakazów zapłaty, 14 skierowano do komorników, którzy wyegzekwowali łącznie 52,5 tys. zł.

Zgodnie z informacjami AN złożyły one łącznie 176 pozwów o eksmisję najemców, którym wypowiedziano umowy w kontrolowanym okresie. Z wydanych w tych sprawach 80 wyroków eksmisyjnych, wykonano 9 orzeczeń.

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

- zintensyfikowanie działań na rzecz zwiększenia stopnia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Gminy, zwłaszcza w zakresie lokali socjalnych i lokali zamiennych,
- wydzielenie z zasobu mieszkaniowego lokali, które przeznacza się na wynajem jako lokale socjalne,
- utworzenie w zasobie mieszkaniowym tymczasowych pomieszczeń, które przeznacza się na wynajem,
- zawieranie umów przedłużających najem lokali socjalnych po sprawdzeniu, czy najemca spełnia wszystkie warunki, o których mowa w art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów,
- weryfikowanie i dokumentowanie uprawnień najemców do lokalu na czas trwania stosunku pracy,
- prowadzenie rzetelnej dokumentacji przetargowej z wynajmu lokali użytkowych,
- podawanie do publicznej wiadomości, poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej, informacji o wywieszeniu wykazu lokali przeznaczonych do najmu lokali użytkowych, a w przypadku sprzedaży tych lokali ich ceny, zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 u.g.n.,
- podjęcie działań w kierunku zmiany treści uchwały Rady Miejskiej w Łodzi, powodującej zaprzestanie pobierania opłat za usługi Biura związane z zamianą mieszkań,
- podjęcie działań zmierzających do zmian uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w zakresie określenia sposobu poddawania kontroli społecznej spraw dotyczących trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali oraz tworzenia list osób oczekujących na lokale,
- wyznaczanie terminu zawarcia umowy sprzedaży lokali w okresie nie krótszym niż 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku przetargu lub doręczenia zawiadomienia, zgodnie z art. 40 u.g.n.
- powołanie społecznej komisji mieszkaniowej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Prezydent, w terminie 15 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 Pani Prezydent prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

*Z poważaniem*

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi  
z up.  
*Andrzej Cieniewski*  
WICEDYREKTOR