



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

**Tekst ujednolicony z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą Komisji Odwoławczej w NIK
Delegatura w Łodzi z dnia 2 sierpnia 2012 r.**

LL0-4101-04-02/2012
P/12/069

Łódź, dnia lipca 2012 r.

**Pani
Anna Milczanowska
Prezydent Miasta Radomska**

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 przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Radomsku (zwanym dalej „Urzędem”) kontrolę w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, w latach 2009-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 czerwca 2012 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do 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 NIK², przekazuje Pani Prezydent niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu w związku z realizacją zadań dotyczących gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy.

1. Przyjęte przez Urząd rozwiązania organizacyjne i prawne w zakresie kształtowania i podziału zadań w obszarze gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miasta Radomska nie zapewniały, w ocenie NIK, prawidłowej realizacji zadań wynikających z przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³ (zwanej dalej „ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r.”). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zarówno procesu tworzenia podstawowych przepisów prawa miejscowego w odniesieniu do gospodarowania zasobem mieszkaniowym, jak i nadzoru właścicielskiego nad sposobem gospodarowania tym zasobem prowadzonym od 2005 r. przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego spółka z o.o. w Radomsku (TBS), na mocy umowy dzierżawy od Gminy Miasta Radomska.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82,

² Dz. U. Nr 227, poz. 482.

³ Dz. U. z 2005 r. nr 31, poz. 266 ze zm.

W ocenie NIK, Urząd nie dochował należytej staranności przy przekazywaniu zasobu mieszkaniowego Gminy Miasta Radomsko w dzierżawę TBS. Ustalono, że zarówno w uchwale Rady Miejskiej w sprawie odstąpienia od przetargowego wydzierżawienia nieruchomości zabudowanych z dnia 29 czerwca 2005 r., jak i w zawartej pomiędzy Gminą a TBS umowie dzierżawy z dnia 1 września 2005 r., nie wskazano liczby przekazanych lokali oraz ich wyposażenia (kategorii), które znajdują się w budynkach wspólnot mieszkaniowych (wskazując jedynie łączną powierzchnię -26.572,74 m²). Nie wskazano też dzierżawcy (TBS), liczby lokali pozostających dotychczas w zarządzie gminy, jak również nie przedstawiono wykazu podmiotów działających na zlecenie gminy oraz liczby i rodzajów lokali zarządzanych przez te jednostki. Fakt ten w wyjaśnieniu potwierdziła Pani Prezydent Miasta, a także wskazała, iż nie posiada wiedzy o przyczynach i okolicznościach ich powstania. Zdaniem NIK sposób, w jaki dokonano ustalenia wielkości zasobu mieszkaniowego gminy rodzi uzasadnione obawy, co do rzetelności jej identyfikacji, i wskazuje na brak szczegółowej wiedzy o wielkości i stanie majątku gminnego przekazanego dzierżawcy.

Kolejnym przykładem nierzetelnego działania było sporządzenie projektu wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2006 – 2010, który w 2006 r. przyjęła w formie uchwały Rada Miejska, pomimo zamieszczenia w nim rozwiązań sprzecznych z przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. Dotyczyło to zapisu, na mocy, którego Rada Miejska ograniczyła, kompetencje organu wykonawczego gminy – Prezydenta Miasta w zakresie ustalania wysokości stawek czynszu z tytułu najmu komunalnych lokali mieszkalnych, opisanych w przepisie art. 8 w związku z art. 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. Takie uregulowania spowodowały, zdaniem NIK, beczynność Prezydenta Miasta w zakresie realizacji polityki czynszowej, poprzez niezmiennianie od 2006 r. stawek czynszu. Średnioważona stawka czynszu w całym badanym okresie wynosiła 2,01 zł/1 m², tym samym, w ocenie NIK, przy wzrastającej wartości odtworzeniowej powierzchni użytkowej z 2467 zł/1 m² do 3510 zł/1 m² nie gwarantowała utrzymania w stanie, co najmniej nie pogorszonym istniejącego zasobu mieszkaniowego przez dzierżawcę (TBS). W omawianej uchwale nie wskazano również prognoz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy wymaganym przepisem art. 21 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r.

Kontrola NIK ustaliła, iż w latach 2009-2011 Prezydent Miasta wydzieliła z zasobu mieszkaniowego Gminy Miasta Radomska w sposób przewidziany w przepisie art. 22 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. 2 lokale socjalne. Rada Miejska w Radomsku natomiast naruszyła kompetencje organu wykonawczego gminy opisane w art. 22 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. poprzez utworzenie, na podstawie omawianej uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniego programu... - 104 lokali socjalnych. W obu przedstawionych powyżej przypadkach naruszeń przepisów wyżej powołanej ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r., organ nadzoru Wojewoda Łódzki nie wykorzystał przysługujących uprawnień wynikających z przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ i nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do omawianej uchwały Rady Miejskiej w Radomsku. W złożonych wyjaśnieniach Wojewoda Łódzki stwierdziła, iż „ (...) w związku z niewątpliwą niezgodnością z przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r., zapisów uchwały Rady Miejskiej, podejmie, w trybie art. 93 i 94 ustawy o samorządzie gminnym,

⁴ Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

działania związane z zaskarżeniem przedmiotowej uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z wnioskiem o orzeczenie niezgodności z prawem dwóch omawianych zapisów uchwały Rady Miejskiej.

Liczba lokali socjalnych systematycznie wzrastała w kontrolowanym okresie ze 155 do 185, tj. o 19%. Jednakże ustalono, iż to dzierżawca zasobu mieszkaniowego (TBS) bezpodstawnie, nie informując właściciela zasobu, sukcesywnie przekształcał część tego zasobu na lokale socjalne, poprzez co zmniejszył dochody przeznaczane na utrzymanie dzierżawionego zasobu o łączną kwotę 52.282 zł.

Wbrew postanowieniom uchwały Rady Miejskiej z 2006 r. zatwierdzającej omawiany wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym, Urząd nie aktualizował go w ustalonych okresach. Toteż w latach 2009-2010 był on już w części nieaktualny, jak choćby w przedstawionej powyżej liczbie lokali socjalnych. Program ten wygasł z dniem 31 grudnia 2010 r. i po przedłożeniu z 11 miesięcznym opóźnieniem nowego programu pod obrady Rady Miejskiej, do dnia zakończenia kontroli NIK dokument ten nie został uchwalony.

Rada Miejska nie korzystała w całym badanym okresie, z uprawnień wynikających z przepisu art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. i nie podejmowała uchwał w sprawie wydzielenia w zasobie mieszkaniowym, lokali przeznaczonych na wynajem na czas trwania stosunku pracy w Urzędzie lub jego jednostkach organizacyjnych.

W toku kontroli NIK (w kwietniu br.) Prezydent Miasta wydała zarządzenie o utworzeniu 176 lokali socjalnych, tym samym stan prawny wynajmowanych, jako lokale socjalne pomieszczeń został uregulowany w sposób zgodny z przepisami prawa.

2. W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził działań w zakresie bieżącego zbierania informacji o posiadanym zasobie i sposobie jego wykorzystania. Kontrola ustaliła, że w okresie tym nie przeprowadzono żadnej kontroli dotyczącej tych zagadnień zarówno przez komórkę kontroli wewnętrznej jak i audytora Urzędu. Podobnie brak zainteresowania problematyką prawidłowości gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy przez TBS wykazała Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej, w której planach pracy za okres trzech lat tematyka ta zaplanowana i zrealizowana była w 2009 r., a w 2011 r., pomimo ujęcia tej tematyki w planie pracy nie podjęto kontroli.
3. W latach 2009-2011 wpłynęło 215 wniosków mieszkańców w sprawie przydzielenia lokalu mieszkalnego. Kontrola NIK ustaliła, że powołana w 2009 r., przez Prezydenta Miasta, Społeczna Komisja Mieszkaniowa (SKM), do zadań której należało dokonanie oceny zasadności umieszczenia na liście oczekujących na przyznanie lokalu mieszkalnego lub socjalnego, nie podejmowała czynności w sposób ustalony w regulaminie pracy. Komisja, w ocenie NIK, w bezzasadny sposób odstąpiła od dokonywania w okresie od marca 2010 r. od końca 2011 r. oceny 117 wniosków mieszkańców ubiegających się o przyznanie lokalu mieszkalnego. W odniesieniu do zbadanych 20 wniosków złożonych w 2009 r. o przydział lokalu analiza kontrolna wykazała, że we wszystkich zbadanych przypadkach SKM dokonywała oceny zasadności umieszczenia wnioskodawców na liście osób oczekujących. Analiza tych wniosków wykazała także, że okres oczekiwania wnioskodawców na decyzję SKM o umieszczeniu na liście wynosił od 3 do 20 miesięcy.

Z ogólnej liczby pozytywnie zaopiniowanych wniosków w badanym okresie i latach poprzednich, na realizację oczekiwało (wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku) odpowiednio: 279 wniosków w 2009 r., 356 wniosków w 2010 r. i 428 wniosków w 2011 r. W tym okresie przyznano 90 lokali mieszkalnych w oparciu o powyższe wnioski, w tym: 34 lokale socjalne, 12 lokali przyznano w związku z wykonaniem wyroków sądowych, 6 lokali przyznano poza kolejnością decyzją Prezydenta Miasta oraz 38 komunalnych lokali mieszkalnych. SKM ustalała listy osób (wnioskodawców) uprawnionych do otrzymania lokalu mieszkalnego bądź socjalnego. Ułożone alfabetycznie listy były przedkładane Prezydentowi Miasta celem ich akceptacji. W okresie objętym kontrolą sporządzono 3 takie listy. Kontrola wykazała jednak, iż TBS dokonał wynajmu lokali w 13 przypadkach jeszcze przed akceptacją sporządzonej przez SKM listy, czym naruszył § 5 uchwały Nr XLIII/347/06 Rady Miejskiej w Radomsku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Radomska⁵. Ponadto działania SKM, w ocenie NIK, były nierzetelne w wyniku, czego nie dokonywano weryfikacji sporządzanych list oczekujących. Powodowało to powstanie sytuacji, w której, osoby posiadające jeszcze ważne umowy najmu były umieszczane na kolejnej liście oczekujących. Czas oczekiwania na przyznanie lokalu, na który złożono wniosek w 2009 r. wynosił od 18 do 26 miesięcy. Lokale te wynajmowano zgodnie z warunkami określonymi w art. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. oraz przyjętymi w tej części zasadami ustalonymi w przepisach prawa miejscowego. Jednakże kontrola 10 dokumentacji dotyczących najmu lokali komunalnych zawartych przed 2000 r. i nadal obowiązujących wykazała, że 9 najemców posiadało równocześnie po dwie umowy najmu obowiązujące na czas nieokreślony, przy czym kolejną (drugą) datowano na dzień 3 listopada 2008 r. W złożonych wyjaśnieniach Prezydent Miasta potwierdziła te fakty, wskazując jednocześnie, że podjęto działania w celu ujednolicenia zapisów umów.

W istotny sposób TBS, jako wynajmujący, naruszał przepis art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. gdyż, jak ustaliła kontrola NIK, bez jakiegokolwiek sprawdzenia merytorycznego, opierając się wyłącznie na wniosku najemcy Zarząd TBS dokonał, w 10 sprawdzonych przypadkach, przedłużenia na kolejne okresy najmu lokali socjalnych.

W badanym okresie dokonano zasiedlenia jednego lokalu o powierzchni użytkowej powyżej 80 m². W spisanej umowie najmu Wynajmujący (TBS), wbrew zapisom § 11 uchwały z dnia 14 lutego 2006 r., zrzekł się pobrania kaucji za ten lokal. W złożonych wyjaśnieniach Prezydent Miasta wskazała, iż przyczyną niepobrania kaucji była spłata zadłużenia poprzedniego najemcy, niemniej jednak działanie takie było niezgodne z przepisami prawa miejscowego, tj. § 11 uchwały z dnia 14 lutego 2006 r., które uzależnia zawarcie umowy najmu dla lokali komunalnych od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu w wysokości 12 wymiarów czynszu.

4. Kontrola 10 wybranych losowo zamian lokali mieszkalnych i socjalnych, wykazała w połowie przypadków występowanie zjawiska dokonywania spłat zobowiązań z tytułu czynszu poprzednich najemców przez najemców ubiegających się o zamianę swoich dotychczasowych lokali na inne. Ze złożonych w tej sprawie zeznań 4 lokatorów wynikało, iż warunkiem przydzielenia wnioskowanego lokalu była, przedstawiana przez

⁵ zwana dalej „uchwałą z dnia 14 lutego 2006 r.”.

członków Zarządu TBS, konieczność dokonania spłaty czynszowych zaległości poprzednich najemców lokali. Jest faktem, że wnioskodawcy zobowiązywali się w złożonych wnioskach do spłaty ciążących na „lokalu” zadłużenia. Przyjmowanie takich zobowiązań było sprzeczne z postanowieniami przepisu § 18 uchwały z dnia 14 lutego 2006 r. stanowiącym: (...) że zamiany lokali mieszkalnych mogą być dokonywane na zgodny wniosek stron, pod warunkiem, że lokale są niezadłużone lub dług ciążący na najemcy został uregulowany, w co najmniej 50% przed zamianą lokali, a dłużnik zobowiąże się do spłaty pozostałej części długu w określonym przez TBS terminie. Wysokość spłacanych długów w tych pięciu przypadkach wynosiła od 1.891 zł do 21.000 zł. Przeprowadzanych w taki sposób zamian było 18 w badanym okresie, a spłacone zadłużenie poprzednich najemców wyniosło 180.527 zł. W toku niniejszej kontroli NIK, w dniu 23 maja 2012 r. z osobami przesłuchiwanymi oraz w dniu 6 czerwca 2012 r. z pozostałymi, spisano umowy przejęcia długu dokonanego w trybie art. 519 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶. Należy przy tym wskazać, iż przedmiotowe umowy zostały zawarte w zbadanych przypadkach, z trzema najemcami po dwóch latach od dokonania spłaty zobowiązań poprzedniego najemcy, a w pozostałych dwóch przypadkach po trzech latach. Toteż, w ocenie NIK, taka formuła przejmowania zobowiązań nie ma nic wspólnego z „dorozumianym sposobem zawarcia umów przejęcia długu”, jak wskazano w złożonych wyjaśnieniach. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela też stanowiska Pani Prezydent wskazującego na pełną dobrowolność spłaty przez wnioskodawców zadłużenia poprzednich najemców. Stwierdzenie, iż TBS w Radomsku nigdy nie żądał od żadnej osoby jakichkolwiek wpłat niewynikających wprost z przyjętych przez najemców zobowiązań stoi w sprzeczności ze złożonymi przez cztery osoby zeznaniami, które wskazywały, iż warunkiem otrzymania lokalu, o którym byli informowani przez członków zarządu TBS, była spłata zadłużenia innego najemcy, bez dokonania której, otrzymanie wnioskowanego lokalu było niemożliwe.

5. Rada Miejska w Radomsku nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, dotyczącej zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata w odniesieniu do lokali użytkowych stanowiących odrębne nieruchomości. Ustalono, że lokale użytkowe niestanowiące odrębnych nieruchomości były udostępniane na podstawie czynności cywilnoprawnych w oparciu o regulamin przetargu opracowany przez TBS. Kontrola dokumentacji 10 przetargów prowadzonych w badanym okresie wykazała, iż były one przeprowadzone zgodnie z tym regulaminem.
6. W ocenie NIK, TBS rzetelnie prowadził monitoring opłat czynszu przez najemców lokali mieszkalnych i użytkowych. Z analizy dokumentacji 10 zaległości czynszowych z tytułu najmu lokali mieszkalnych i użytkowych wynikało, że TBS informował dłużników o wysokości niespłaconego czynszu, jednakże w informacji tej nie uwzględniano możliwości wypowiedzenia umowy, o której mowa w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. Dłużnicy dokonywali spłat należności w ustalonych z TBS terminach, jednakże TBS nie dochodził od dłużników dzierżawiących lokale użytkowe należnych odsetek za zwłokę

⁶ Dz. U. z 1964 r. nr 16, poz.93 ze zm.

w wysokości ustalonej w zawartych umowach. Brak tych działań potwierdziła Pani Prezydent wskazując jednocześnie na podjęcie czynności windykacyjnych tych należności do trzech lat wstecz.

7. W badanym okresie Urząd dokonał sprzedaży 51 lokali mieszkalnych, bezprzetargowo i wyłącznie dla dotychczasowych najemców. Proces sprzedaży 10 lokali poddanych szczegółowej kontroli prowadzony był zgodnie z przepisami § 10 uchwały nr XLIII/346/06 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Radomska w latach 2006-2010 i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷. Łączna wartość sprzedanych lokali w tym czasie wyniosła 739.079 zł.
8. W analizowanym okresie, pomimo podejmowania działań windykacyjnych wysokość zadłużenia najemców lokali mieszkalnych wzrosła o 86,9 tys. zł (o 7,7%), a zadłużenie najemców lokali użytkowych wzrosło o 17 tys. zł (o 10,9%). Działania związane z uzyskaniem spłat z tytułu zaległego czynszu TBS podejmował w formie rozkładania należności na raty i spisywanie z lokatorami stosownych porozumień. Jednakże działania te w ocenie NIK odnosiły niewielki skutek, gdyż kwota zadłużenia rozłożonego na raty systematycznie wzrastała (o 10,3%). Zmalała natomiast nieznacznie wysokość zadłużenia nieściągalnego (o 1,3%). Identyczna tendencja zachowana była w odniesieniu do wysokości zobowiązań najemców lokali użytkowych, gdzie zadłużenie rozkładane na raty wzrosło o 107%. Należy dodać, iż żadne długi z tytułu najmu nie były w całym okresie badanym umarzane. W latach 2009-2011 TBS prowadził 124 postępowania egzekucyjne na kwotę objętą wyrokami sądowymi w wysokości 437,8 tys. zł, z czego w tym okresie wyegzekwowano 188,1 tys. zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zapewniających:

1. Przeprowadzenie rzetelnej inwentaryzacji zasobu mieszkaniowego przekazanego w dzierżawę TBS ze szczególnym uwzględnieniem liczby lokali będących własnością Gminy Miasta Radomska znajdujących się w zarządzie innych jednostek oraz w budynkach wspólnot mieszkaniowych;
2. Opracowanie projektu wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miasta Radomska celem przedłożenia Radzie Miejskiej;
3. Opracowanie i wdrożenie w formie prawa miejscowego zasad, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do lokali użytkowych stanowiących odrębne nieruchomości,
4. Rozpatrywanie wniosków o przedłużenie najmu lokali socjalnych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa miejscowego,
5. Zamianę lokali mieszkalnych w sposób opisany w przepisach prawa miejscowego,
6. Urealnienie stawek czynszu za lokale mieszkalne do wysokości umożliwiającej prowadzenie racjonalnej gospodarki remontowej wydzierżawionego zasobu mieszkaniowego;

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

7. Sprawowanie nadzoru nad działalnością TBS w zakresie gospodarowania przekazanym w dzierżawę zasobem mieszkaniowym;
8. Wzmoczenia nadzoru nad działalnością Społecznej Komisji Mieszkaniowej i zobowiązania jej członków do systematycznego rozpatrywania wniosków i bieżącego aktualizowania list osób oczekujących na przydział lokalu.

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

(-)

DYREKTOR DELEGATURY

Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi

z up. Andrzej Cieniewski

Za zgodność z dokumentami zawartymi

w aktach kontroli LLO-4101-04-02/2012

