



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ-4101-01-05/2012
P/12/069

Szczecin, dnia 19 lipca 2012 r.

Pan
Janusz Żmurkiewicz
Prezydent Miasta Świnoujście

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 Szczecinie przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Świnoujście, zwanym w dalszej treści „Urzędem” w zakresie gospodarowania w latach 2009 - 2011 mieszkaniowym zasobem Gminy – Miasto Świnoujście, zwanej dalej „Miastem”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 czerwca 2012 r. i na naradzie pokontrolnej w dniu 6 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK (w brzmieniu obowiązującym do dnia 1.06.2012 r. – art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²), przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w kontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych uchybień. Ocenę ogólną uzasadniają poniższe oceny częściowe i ustalenia.

1. Rada Miasta ustaliła, na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³ (zwanej dalej „*uopł*”) zasady gospodarowania lokalami z mieszkaniowego zasobu *Miasta* (zwanego dalej „*zasobem*”), wieloletni program gospodarowania *zasobem* na lata 2009 – 2013⁴, zwany dalej „*programem 2009-2013*”, zasady wynajmowania lokali z *zasobu* oraz zasady nabycia, sprzedaży, dzierżawy i wynajmu nieruchomości *Miasta* zgodne z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵.

Program 2009-2013 zawierał elementy wymagane art. 21 ust. 2 *uopł*, w tym m.in. zasady polityki czynszowej, sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami z *zasobu* oraz inne działania służące racjonalizacji

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482

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

⁴ Uchwała nr XLIX/401/2009 z dnia 15 stycznia 2009 r., ze zmianami wprowadzonymi uchwałami nr: LI/413/2009 z dnia 26 lutego 2009 r., LXV/531/2010 z dnia 25 lutego 2010 r., LXX/569/2010 z dnia 27 maja 2010 r. i IV/16/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

gospodarowania *zasobem*. Zasady polityki czynszowej zawarte w *programie 2009-2013* zostały wyrokiem właściwego miejscowo sądu administracyjnego uchylone, ze względu m.in. na brak określenia warunków obniżających stawkę czynszu miesięcznego oraz niepowiązanych z rzeczywistym stanem technicznym budynku parametrów podwyższających stawkę.

Uchwałą nr IV/16/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. Rada wprowadziła uregulowania podwyższające i obniżające stawkę bazową czynszu uwzględniające stan techniczny budynków określany na podstawie przeglądów okresowych wykonanych zgodnie z art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶, oraz przyjęła warunki obniżania czynszów zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 *uoopl*. W uchwale tej określono, że bazowa stawka czynszu w 2011 r. wyniesie 6,31 zł/m² i że corocznie od 2012 r. będzie podnoszona o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług w roku poprzednim plus 2 punkty procentowe, aż do osiągnięcia w skali roku 3% wartości odtworzeniowej. Ponadto w § 4 tej uchwały ograniczono podwyżkę stawki czynszu do 7% w stosunku do roku poprzedniego i nie określono wyjątku od tego ograniczenia lub logarytmu dochodzenia do należnej stawki np. w przypadku poprawy stanu technicznego budynku lub standardu lokalu będącego wynikiem przeprowadzonego remontu sfinansowanego przez Miasto. Powodować to może zdaniem NIK niejednokrotne traktowanie najemców.

Zasady wynajmowania lokali z *zasobu* przyjęte uchwałą Rady nr nr LXX/568/2010 z dnia 27 maja 2010 r.⁷ zawierały elementy wymagane art. 21 ust. 3 *uoopl*. Według uchwalonych zasad o zawarcie umowy najmu lokalu mogły ubiegać się osoby o niskich dochodach, które zamieszkiwały w lokalu, w którym w przeliczeniu na osobę przypadało mniej niż 5m² powierzchni łącznej i nie posiadali tytułu prawnego do lokalu lub jego części (w tym np. umowy najmu z osobą fizyczną lub prawną) lub zamieszkiwali w lokalu socjalnym.

Zdaniem NIK przepisy *uoopl* nie uprawniały do wyłączenia z kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu na czas nieoznaczony osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego.

Stosowany sposób udostępniania informacji dotyczących stosowania zasad gospodarowania *zasobem* gwarantował równy dostęp do tych informacji mieszkańcom *Miasta*. Wszelkie informacje w tym zakresie, w tym m.in. zasady ustalania stawek czynszu, listy osób uprawnionych do najmu/zamiany lokali, informacje dotyczące sprzedaży, wynajmu lub dzierżawy lokali użytkowych, zamieszczano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, a także na tablicach ogłoszeń i w mediach.

2. Zadania objęte zakresem kontroli NIK realizowały poprawnie 3 wydziały i jednostka organizacyjna Miasta, tj. Zarząd Gospodarki Mieszkaniowej (zwany dalej „ZGM”). Wydział Ewidencji i Obrotu Nieruchomości prowadził m.in. sprzedaż lokali mieszkalnych i użytkowych, regulował stany prawne nieruchomości i oddawał je w użytkowanie/dzierżawę oraz nadzorował wykonanie zadań przez ZGM. Wydział Eksploatacji i Zarządzania Nieruchomościami zarządzał *zasobem* poprzez m.in. kontrolę zarządców nieruchomości w zakresie eksploatacji *zasobu* oraz planowania i realizacji remontów budynków i lokali. Wydział Inżyniera Miasta m.in. przygotowywał, prowadził i rozliczał inwestycje Miasta. ZGM administrował *zasobem*, w tym m.in. gromadził dane i prowadził ich

⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁷ Uchwała ta zastąpiła uchwałę Rady Miasta Świnoujście Nr XI/112/2007 z dnia 28 marca 2007 r. zmieniającą uchwałę Nr XXVIII/236/2004 z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Świnoujście oraz kryteriów osób ob.z. którymi umowy najmu powinny być zawarte

ewidencję, rozpatrywał wnioski i sporządzał listy osób uprawnionych do wynajmu, zawierał i wypowiadał umowy najmu lokali, prowadził windykację należności z najmu oraz zlecał i nadzorował remonty w *zasobie*.

W ocenie NIK rozdział zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz przyjęty system gromadzenia i ewidencjonowania danych o zasobie „ADM” umożliwiał bieżącą aktualizację danych oraz niezbędną wiedzę przed podejmowaniem decyzji, jednakże nie wszystkie informacje w nim zawarte były pełne. Stwierdzono, że na 1289 lokali mieszkalnych wykazanych w rejestrze na dzień 1 maja 2012 r., w przypadku 142 lokali brak było informacji o rodzaju lokalu i zawartej umowie najmu. Dane te były zgromadzone w systemie komputerowym „Czynsze”.

W *zasobie* według stanu na 31.12.2011 r. znajdowało się 1748 lokali, z tego 433 użytkowych i 1315 mieszkalnych, z których 1.022 wynajmowano na czas nieoznaczony i 293 na czas oznaczony jako lokale socjalne. W okresie kontrolowanym nie zawierano umów najmu z osobami ze względu na stosunek pracy

Kontrola 75 wybranych umów najmu lokali z *zasobu*, z tego 68 umów najmu lokali mieszkalnych (26 zawartych przed 2009 r., 21 w okresie kontrolowanym z listy uprawnionych, 6 lokali o pow. powyżej 80 m² i 15 zamian) oraz 7 umów najmu lokali użytkowych zawartych w latach 2009-2011 wykazała m.in., że lokale te wynajmowane były zgodnie z przepisami art. 5 i art. 23 *uoopl* oraz zasadami ustalonymi przez Radę.

3. W okresie badanym nie zmniejszyło się zapotrzebowanie społeczności lokalnej na lokale z *zasobu*, pomimo skutecznych działań, które spowodowały zawarcie umów najmu w 2009 r. z 99 osobami (47,1% oczekujących na koniec roku poprzedniego), w 2010 r. ze 117 (52,7%) i w 2011 r. z 86 (32,5%)..

Liczba wniosków osób oczekujących na najem lokalu w latach 2009-2011 wzrosła z 210 do 227 wg stanu na 31.12.2011 r., tj. o 8,1%. Spośród 227 wniosków oczekujących na realizację 75 dotyczyło najmu na czas nieoznaczony i 111 na czas oznaczony, w tym 44 wnioski osób z wyrokiem sądu, o eksmisji do lokalu socjalnego.

Analiza 20 wniosków osób, z którymi nie zawarto do czasu kontroli umów najmu i figurowały na liście uprawnionych, wykazała, że najdłużej oczekiwało na lokal socjalny 10 osób - od 5 do 2 lat, na lokal mieszkalny z tytułu niskich dochodów 6 osób od 4 do 2 lat i na zamianę lokalu 1 osoba 9 lat oraz 3 osoby od 4 do 2 lat.

W ocenie NIK rozpatrywanie wniosków w kontrolowanym okresie przebiegało w sposób transparentny i zgodny z obowiązującą procedurą. Wnioski o ujęcie na liście osób oczekujących na najem lokalu mieszkalnego przyjmowane były w Urzędzie i weryfikowane przez pracowników ZGM pod kątem spełnienia kryteriów i wymogów. Zweryfikowane wnioski po weryfikacji przekazywane były do zaopiniowania Społecznej Komisji Mieszkaniowej i po akceptacji przez Prezydenta listy osób oczekujących na zawarcie umowy najmu podawane były do publicznej wiadomości. Umowę o najem podpisywał dyrektor ZGM.

Badania 20 wniosków zarejestrowanych w 2009 r. wykazały że, weryfikacja wniosków przez pracowników ZGM - zdaniem NIK - była niewystarczająca, gdyż nie dokonywano sprawdzenia wiarygodności danych zawartych we wniosku. Nie żądano od wnioskodawców przedłożenia zaświadczenia o wysokościach dochodów za rok poprzedni oraz nie przeprowadzano wizji lokalnych i wywiadów środowiskowych.

4. NIK pozytywnie ocenia monitoring i podejmowane działania w celu poprawy wykorzystania lokali w *zasobie*. W latach 2009- 2011 ZGM wypowiedział 103 umowy wynajmu lokali mieszkalnych. Kontrola 20 wypowiedzianych

umów najmu lokalu mieszkalnego wykazała, że wypowiedzenia umów nastąpiły zgodnie z przepisami art. 11 ust. 2 i ust. 3 *uooi* i z powodu zalegania z zapłatą czynszu ponad trzy okresy płatności (12), konieczności rozbiórki budynku (6), podnajmu osobie nieuprawnionej lub dewastacji lokalu

W ocenie NIK, działania *Miasta* podjęte latach 2009-2011 zmierzające do ograniczenia liczby tzw. „pustostanów” były zgodne z założeniami i zasadami polityki mieszkaniowej programu 2009-2013. Liczba pustostanów zmalała ze 172 do 156 na koniec 2011 r., przy wzroście liczby lokali w budynkach przeznaczonych do rozbiórki z 41 w 2009 r. do 58 w 2011 r. i lokali przeznaczonych do remontu z 20 w 2009 r. do 32 w 2011 r. Lokale przeznaczone do remontu lub rozbiórki stanowiły w latach odpowiednio 35,5%, 50,3% i 57,7% ogółu ich liczby.

5. W okresie objętym kontrolą *Miasto* dokonało sprzedaży 205 lokali, w tym 4 użytkowych i 201 mieszkalnych. Sprzedaż lokali mieszkalnych była niższa o 99 lokali od planowanej, gdyż w programie 209-2013 zaplanowano sprzedaż po ok. 100 lokali rocznie. W trybie przetargowym sprzedano 1 lokal użytkowy i 1 mieszkalny, natomiast pozostałe 203 na rzecz dotychczasowych najemców w trybie bezprzetargowym.

Kontrola sprzedaży w trybie przetargowym 2 lokali oraz w trybie bezprzetargowym 13 lokali, w tym 10 mieszkalnych i 3 użytkowych na rzecz dotychczasowych najemców wykazała, że sprzedaży lokali dokonano w trybie i na zasadach określonych w art. 34 i art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zgodnie z zasadami ustalonymi przez Radę⁸.

6. W latach 2009-2011 podstawowe stawki bazowe czynszu w lokalach mieszkalnych *zasobu* określono w wysokości odpowiednio 6,01 zł/m², 6,01 zł/m², 6,31 zł/m² i nie przekraczały 3,00% stawki odtworzeniowej lokali dla województwa zachodniopomorskiego oraz lokali socjalnych odpowiednio 1,50 zł/m², 1,50 zł/m² i 1,61 zł/m², które stanowiły 50% najniższej stawki czynszu.

W okresie kontrolowanym zmiany stawek czynszu wprowadzono z dniem 1.09.2009 r. i 1.09.2011 r. W okresie od 1.09.209 r. do 31.08.2011 r. oraz od 1.09.2011 r., po uwzględnieniu czynników podwyższających i obniżających, maksymalne miesięczne stawki czynszu wynosiły odpowiednio 8,83 zł/m² i 8,33 zł/m², a minimalne 3,01 zł/m² i 3,22 zł/m². Średnie stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej wynosiły 4,81 zł/m² od stycznia do sierpnia 2009 r., 5,71 zł/m² od września 2009 r. do sierpnia 2011 r. oraz 6,11 zł/m² od września 2011 r. do sierpnia 2012 r. Wzrost stawki czynszu od września 2011 r. ograniczony był wskaźnikiem 7% w stosunku do roku poprzedniego.

7. NIK pozytywnie ocena działania Urzędu i ZGM podejmowane w okresie kontrolowanym w celu zapobiegania powstawaniu i odzyskiwanie należności z tytułu najmu lokali, które ograniczyły wzrost zaległości z tego tytułu. Zadłużenie najemców lokali z *zasobu* wzrosło z 4,1 mln zł na koniec 2009 r. do 4,9 mln zł na koniec 2011 r., w tym o 0,7 mln zł najemców lokali mieszkalnych do kwoty 3,9 mln zł.

W latach 2009-2011 w celu oddłużenia i dyscyplinowania najemców m.in. umorzono 286 tys. zł zaległości i rozłożono na raty 1.455 tys. zł, skierowano do sądu 194 pozwów o zapłatę i do komornika sądowego 104 wnioski

⁸ Uchwała Nr XXXXVIII/325/2008 z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta (Dz. U. Woj. Zachodniopomorskiego nr 68, poz. 1487)

o wszczęcie egzekucji, wykonano 42 eksmisje orzeczone przez sąd oraz pobierano kaucje zabezpieczające od najemców lokali użytkowych.

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

1. *Wyeliminowanie z obiegu prawnego Miasta uregulowań eliminujących ubieganie się o najem lokalu z zasobu na czas nieoznaczony, osób mających tytuł prawny do innego lokalu lub jego części.*
2. *Rozważenie objęcia katalogiem danych wymaganych przy weryfikacji wniosków o najem lokalu, o zaświadczenie o dochodach z roku poprzedniego, wizje lokalne i wywiady środowiskowe.*
3. *Doprecyzowanie zapisów § 4 uchwały nr IV/16/2010, i przedłożenie do uchwalenia Radzie Miasta, poprzez wyłączenie z ograniczania o 7% podwyżki stawki czynszu w przypadku wykonania remontu budynku lub lokalu ze środków Miasta polepszającego jego standard.*

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK⁹ oczekuje od Pana Prezydenta, w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK⁹, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK⁹, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

⁹ Patrz przypis nr 2