



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

Zielona Góra, dnia 16 lipca 2012 r.

LZG-4101-01-02/2012, P/12/069

Pan
Wacław Maciuszonek
Burmistrz Miasta Żary

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 Zielonej Górze przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Żarach (Urzędzie) kontrolę w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta w latach 2009-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 29 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miasta w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które nie miały jednak istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

1. Uchwalony przez Radę Miejską wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta odpowiadał wymogom określonym w art. 21 ust. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego² (ustawa o ochronie praw lokatorów).

W 2011 r. na remonty i modernizację budynków oraz lokali komunalnych wydatkowano ogółem 1.611 tys. zł, w tym ze środków Miasta 313,1 tys. zł, podczas, gdy zgłoszone w ww. Programie³ potrzeby w tym zakresie ustalono na kwotę 4.066 tys. zł. Wynikało to z ograniczonych możliwości finansowych Miasta.

Rada Miejska ustaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu, a także, zgodnie z art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów wydzieliła z tego zasobu część lokali, które przeznaczono na wynajem jako lokale socjalne. Uregulowano również zasady najmu, jak też dzierżawy lokali użytkowych oraz zbywania lokali komunalnych. W zasobie Miasta wydzielono także trzy tymczasowe

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82

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

³ Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta w latach 2011-2016.

pomieszczenia, które mogły być wynajmowane na czas oznaczony do 12 miesięcy. Tymczasem od 16 listopada 2011 r. zgodnie z art. 25b ustawy o ochronie praw lokatorów, umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy.

Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych Urzędu wyjaśniła, iż podjęto działania w celu przygotowania nowego projektu uchwały Rady Miejskiej w ww. sprawie.

2. Politykę informacyjną dotyczącą zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta prowadzono przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych⁴ i zapewniono równy dostęp do informacji wszystkim zainteresowanym. Zasobem mieszkaniowym administrował Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Żarach (ZGM).

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji nieruchomości, pomimo wymogu wynikającego z przepisu art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵. Niektóre dane w zakresie ewidencji gruntów i budynków uzyskiwano od Starostwa Powiatowego w Żarach. W toku kontroli NIK wdrażano zakupiony w 2011 r. program informatyczny do prowadzenia ww. ewidencji.

W latach 2009-2011 Urząd, wypełniając obowiązek określony w art. 30 pkt.3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁶, sporządzał sprawozdania SG-01 - „Statystyka gminy. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna”. Dane zawarte w tych sprawozdaniach były zgodne z ewidencją Urzędu, oprócz wynikających ze sprawozdania SG-01 za 2009 r. i dotyczących lokali socjalnych. W ww. sprawozdaniu, wskutek przeoczenia przez jednego z pracowników ZGM, nie wykazano 116 lokali socjalnych. Ponadto błędnie wykazano liczbę niezamieszkałych lokali - 82, podczas, gdy faktycznie było ich 79.

3. W badanym okresie mieszkaniowy zasób Miasta zmniejszył się z 2.636 lokali na koniec 2009 r. do 2.468 lokali na koniec 2011 r. Zwiększyła się natomiast liczba wydzielonych lokali socjalnych: ze 116 w 2009 r. do 194 w 2011 r. Zapotrzebowanie na lokale socjalne przekraczało liczbę zrealizowanych wniosków, choć w 2011 r. nastąpiła poprawa w porównaniu do 2009 r., gdy lokale takie zapewniono 23 wnioskodawcom (29%) spośród 79 osób oczekujących, w 2011 r. lokale socjalne przydzielono ponad połowie oczekujących (ze 129 wniosków zrealizowano 68).

Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków⁷ o najem lokali mieszkalnych oraz lokali socjalnych, stosownie do postanowień art. 21 ust. 3 pkt. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, był poddawany kontroli społecznej przez Społeczną Komisję Mieszkaniową (SKM). Wnioski⁸ o przydział lokali weryfikowano pod względem formalnym i zgodności ze stanem faktycznym.

Członkowie siedmioosobowej SKM, powołanej uchwałą Rady Miejskiej z 20 grudnia 2007 r., którzy opiniowali wnioski o najem lokali mieszkalnych i socjalnych, nie posiadali upoważnień do przetwarzania danych osobowych. Takie upoważnienia uzyskali dopiero członkowie nowej SKM, powołanej uchwałą Rady Miejskiej z dnia 28 czerwca 2011 r.

⁴ Zamieszczono w BIP wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy oraz uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali czy nabycia nieruchomości w drodze przetargu.

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

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 591

⁷ Jak wykazała analiza 25 spraw.

⁸ Jak wykazała analiza 20 spraw.

Przez przeoczenie naczelnika Wydziału Spraw Społecznych Urzędu upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, pomimo obowiązku wynikającego z art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁹, nie posiadał również jeden z pracowników tego wydziału, prowadzący sprawy związane z gospodarką lokalami mieszkalnymi.

4. Prawidłowo¹⁰ wynajmowano lokale mieszkalne. Zgodnie z zasadami określonymi przez Radę Miejską przeprowadzono większość z 15 objętych kontrolą NIK zamian lokali¹¹. W jednym przypadku ZGM nie wyegzekwował przed dokonaniem zamiany obowiązku spłaty zadłużenia z tytułu najmu lokalu w wysokości 5,1 tys. zł, choć obowiązek taki wynikał z zalecenia Burmistrza Miasta.

Podejmowano działania dla poprawy stopnia i sposobu wykorzystania lokali mieszkalnych. W badanym okresie rozwiązano z najemcami łącznie 93 umowy najmu, głównie lokali mieszkalnych, w przeważającej większości z powodu nie uiszczenia należnego czynszu (88 umów, tj. 94,6 %).

Nieskuteczne były natomiast działania Miasta mające na celu ograniczenie liczby lokali niezagospodarowanych. Ich liczba wzrosła w badanym okresie z 79 na koniec 2009 r. do 102 na koniec 2011 r. (w tym mieszkalnych z 57 do 84), przy czym niektóre lokale¹² były w bardzo złym stanie technicznym. Na przykład w jednym z lokali stwierdzono zawalenie części stropu.

Pan Burmistrz zadeklarował podjęcie niezwłocznie czynności wyjaśniających wobec pracowników odpowiedzialnych za monitorowanie stanu budynków komunalnych, a także powołanie rzeczoznawcy z zakresu prawa budowlanego w celu zbadania stanu technicznego tych budynków.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli prawidłowe zagospodarowanie niezamieszkałych lokali, z uwzględnieniem ekonomicznej racjonalności podejmowanych działań, służyłoby lepszemu zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, w tym w zakresie lokali socjalnych. Odnotować należy, iż Miasto nie dysponowało możliwościami realizacji wszystkich wyroków eksmisyjnych z orzeczeniem sądu o prawie do lokalu socjalnego i w związku z nie zapewnieniem lokalu socjalnego zapłaciło w latach 2009-2011 właścicielom lokali odszkodowania w łącznej kwocie 134,2 tys. zł.

5. W latach 2009-2011 sprzedano 416 lokali mieszkalnych za łączną kwotę 8.909,3 tys. zł oraz 16 lokali użytkowych za kwotę 705,4 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio 50,1% i 78,4% wartości planu. Na koniec grudnia 2011 r. gmina dysponowała 2.468 lokalami stanowiącymi jej własność, w tym 2.377 lokalami mieszkalnymi i 91 lokalami użytkowymi.

Kontrola NIK wykazała¹³, że nabywców lokali obciążono kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży w łącznej kwocie 3.581 zł, choć w umowach sprzedaży lokali ani w protokołach uzgodnień w sprawie wyznaczenia nabywcy nieruchomości w drodze bezprzetargowej nie zawarto zapisu o uzgodnieniu z nabywcami ich udziału w sfinansowaniu ww. kosztów.

⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.

¹⁰ Zgodnie z art. 5 i art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów. Jak wykazała analiza 25 umów najmu.

¹¹ W badanym okresie dokonano 24 zamian lokali.

¹² Przy ul. Jagiellońskiej i Zgorzeleckiej.

¹³ Analizie poddano 5 spraw – sprzedaży trybie przetargowym i 10 spraw – sprzedaży w trybie bezprzetargowym.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż obciążenie kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży jej nabywcy należą do postanowień, które powinny być konkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości. Nie można ich kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Zgodnie z przepisem art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami zapewnienie wyceny nieruchomości komunalnych należy do zadań Miasta.

6. W badanym okresie kwota zaległości czynszowych z tytułu najmu lokali mieszkalnych zmniejszyła się o prawie 7 punktów procentowych i wynosiła na koniec 2011 roku 8.845,9 tys. zł (w 2009 r. – 9.486,8 tys. zł). Zmniejszyła się również wysokości zadłużenia z tytułu najmu lokali użytkowych z 939,8 tys. zł na koniec 2009 r. do 874,6 tys. zł na koniec 2011 r.

Podejmowano działania zapobiegające powstawaniu oraz wzrostowi zaległości czynszowych, jak też działania służące odzyskiwaniu należności z tytułu najmu lokali mieszkalnych. W niepełny sposób¹⁴ ZGM zabezpieczył natomiast interes Miasta w umowach o najem lokali użytkowych. I tak, nie zobowiązywano najemców do wpłacenia kaucji, pomimo iż taka możliwość wynikała z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Nie wykorzystano także, wynikającej z art. 777 § 1 pkt. 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹⁵, możliwości uzyskania od najemców oświadczeń w formie aktów notarialnych, w których zobowiązywaliby się do wydania przedmiotu najmu w określonym przez wynajmującego terminie od daty ustania stosunku najmu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęcie takich rozwiązań ułatwiłoby prowadzenie ewentualnego postępowania windykacyjnego.

Monitorowano stan zadłużenia najemców. Kontrola NIK wykazała jednak, że ponad jedną trzecią wezwań do zapłaty należnych opłat czynszowych, w łącznej wysokości 3.512,4 tys. zł, ZGM wysłał do dłużników przesyłką zwykłą, bez konieczności potwierdzenia przez adresata odbioru przesyłki. W myśl przepisu art. 6 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁶ ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne.

Skarbnik Miasta przyznała, iż wystawianie takich wezwań jest całkowicie bezskuteczne w postępowaniu windykacyjnym i zadeklarowała niezwłoczne wyeliminowanie powyższej nieprawidłowości.

W celu odzyskania należności z tytułu najmu lokali umożliwiono 630 dłużnikom spłatę na raty zadłużenia w wysokości ogółem 957,1 tys. zł. W przypadku braku spłaty zadłużenia kierowano do sądu pozwy o zapłatę należności z tytułu najmu lokali, zaś w przypadku zajmowania przez osoby lokali bez tytułu prawnego zobowiązywano je do zapłaty comiesięcznego odszkodowania, stosownie do postanowień art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

7. ZGM nie odprowadził na rachunek dochodów Miasta środków finansowych z pobranych czynszów z najmu lokali komunalnych: w 2010 r. w wysokości 6.442,1 tys. zł, w 2011 r. - 6.345,8 tys. zł, a do 30 kwietnia 2012 r. - 2.091,3 tys. zł, chociaż przepisy art. 54 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷

¹⁴ Jak wykazała analiza 5 umów o najem lokali użytkowych.

¹⁵ Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 ze zm.

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

¹⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

i art. 4 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁸, klasyfikują je jako dochody gminy. Odnotować należy, że tak postępowano również w poprzednich latach i zostało to negatywnie ocenione przez Najwyższą Izbę Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do burmistrza Żar i Prezesa ZGM w 2010 roku.

Pan Burmistrz wyjaśnił, iż po objęciu stanowiska zlecił przygotowanie, przy udziale zespołu radców prawnych, wewnętrznych regulacji w sprawie zasad zlecania i rozliczania ZGM z powierzonych zadań, w tym w zakresie spraw finansowych.

8. Kontrola wykazała nierozliczenie inwentaryzacji przeprowadzonej w 2011 r., co stanowiło naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, który stanowi, że ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji. Różnice inwentaryzacyjne wskazywały na niedobór wartości środków trwałych w kwocie 6.849.869 zł, w tym w odniesieniu do budynków i budowli 6.831.988 zł. Głównymi przyczynami powyższych różnic oraz braku rozliczenia, wg protokołu końcowego z inwentaryzacji oraz wyjaśnienia Przewodniczącej Komisji Inwentaryzacyjnej, były: brak wiarygodnych danych dotyczących wyceny poszczególnych obiektów grupy 0 i 1 i według klasyfikacji środków trwałych (KŚT), nierzetelne przeprowadzenie spisów z natury w 2010 r., które stanowiły punkt odniesienia oraz brak szczegółowej ewidencji środków trwałych. Z kolei ze sprawozdania audytora wewnętrznego dotyczącego badania tej inwentaryzacji wynika, że przeprowadzona ona została nieprawidłowo, w szczególności w zakresie budynków i budowli. Nie objęto nią m.in. kilku budynków (w tym ratusza), zaniżono w arkuszach spisowych wartość budynków socjalnych na ul. Powstańców Wlkp. o 953.243 zł.

Zdaniem audytora wewnętrznego prawidłowe przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji metodą spisu z natury będzie możliwe po uzupełnieniu i aktualizacji ewidencji ilościowo-wartościowej środków trwałych w ramach poszczególnych grup rodzajowych KŚT oraz poprawnym wyznaczeniu i uporządkowaniu pól spisowych.

Przedstawiając Panu Burmistrzowi oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, a także uwzględniając działania podjęte w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do rzetelnego przeprowadzenia inwentaryzacji oraz jej rozliczenia.
2. Zapewnienie odprowadzania przez ZGM środków finansowych z uzyskanych opłat czynszowych na rachunek dochodów Miasta.
3. Upoważnienie do przetwarzania danych osobowych pracownika Wydziału Spraw Społecznych Urzędu prowadzącego sprawy związane z gospodarką lokalami mieszkalnymi.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze 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 w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa