



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia września 2011 r.

**Pan
Marek CHRZANOWSKI
Prezydent Miasta Bełchatowa**

**LLO-4101-11-04/2011
P/11/108**

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 kontrolę w Urzędzie Miasta Bełchatowa (zwanego dalej „Urzędem”), w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarki mieszkaniowej oraz gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym w latach 2008-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 sierpnia 2011 r. – Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania w zakresie zagadnień będących przedmiotem kontroli.

Natomiast negatywnie ocenia powierzenie zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym Gminy – na podstawie umów dzierżawy - Przedsiębiorstwu Gospodarki Mieszkaniowej Spółce z o.o. (PGM) i Administracji Domów Mieszkalnych Spółce z o.o. (ADM).

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań w zakresie tworzenia i wdrażania polityki mieszkaniowej Gminy. W kontrolowanym okresie Urząd posiadał aktualne Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Bełchatów, w którym wskazano tereny pod budownictwo mieszkaniowe. Miasto posiada

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

także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp), którymi objęto na dzień 30 czerwca 2011 r. 1634,2 ha (47,2%) powierzchni Gminy, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową – 523,7 ha, co stanowiło 15,1% powierzchni Gminy. W latach 2008-2010 na opracowania mpzp wydatkowano ogółem 1.407 tys. zł, co stanowiło w każdym roku ok. 0,3% budżetu rocznego Gminy.

Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasta Bełchatów na lata 2008-2013², zwany dalej „Programem” oraz Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy³, przyjęte uchwałami Rady Miasta, zawierały wszystkie niezbędne elementy oraz kierunki działań, określone w art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴.

2. W latach 2008-2010 Gmina, w ramach tworzenia warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zrealizowała ogółem 20 inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej na łączną kwotę 18.192 tys. zł, w tym 6.616 tys. zł wydatkowano na realizację 10 inwestycji infrastrukturalnych dotyczących budowy kanalizacji sanitarnej, z tego 5.984 tys. zł ze środków własnych i 632 tys. zł z dotacji otrzymanej ze Starostwa Powiatowego w Bełchatowie.
3. W okresie objętym kontrolą stwierdzono ograniczoną skuteczność realizowanych zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności. W Programie zaplanowano pozyskanie 150 lokali socjalnych lub tymczasowych, w tym: 20 w 2008 r., 30 w 2009 r. i po 50 w 2010 r. i 2011 r. Zrealizowano natomiast tylko jeden budynek mieszkalny w 2009 r. z 18 lokalami socjalnymi. W ramach zaplanowanych na lata 2008-2009 inwestycji w zakresie budownictwa lokali o obniżonym standardzie w kwocie 3.500 tys. zł, Gmina wydatkowała środki własne w łącznej kwocie 1.508,3 tys. zł (43%), w tym: 1.454,8 tys. zł na realizację ww. budynku oraz 53,5 tys. zł na przygotowanie dokumentacji technicznej dwóch budynków z 50 lokalami socjalnymi. W 2010 r. nie planowano wydatków inwestycyjnych na przedmiotowe zadanie.

W latach 2008-2010 Gmina zrealizowała łącznie 146 wniosków o najem lokali komunalnych (odpowiednio 35, 65 i 46), natomiast liczba wniosków pozostałych do rozpatrzenia w roku następnym wyniosła ogółem 485, w tym 176 w 2008 r., 155 w 2009 r. i 154 w 2010 r. Nie zaspokojono również potrzeb mieszkaniowych w zakresie mieszkań socjalnych, przy czym ich liczba zmniejszyła się z 155 w roku 2008 r. do 144 na

² Uchwała Rady Miejskiej nr XXI/156/08 z 10 marca 2008 r.

³ Uchwała Rady Miejskiej Nr 2/I/2002 z 31 stycznia 2002 r.

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

30 czerwca 2010 r. Niezrealizowanych wyroków sądowych przyznających lokale socjalne w badanym okresie było odpowiednio 162, 120, 142. Czas oczekiwania na lokale komunalne wynosił od 7 miesięcy do 3 lat i 10 miesięcy, a na lokale socjalne około 3 lat.

NIK negatywnie, jako nieznajdujące podstawy prawnej, ocenia powierzenie przez Pana Prezydenta zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym Przedsiębiorstwu Gospodarki Mieszkaniowej Spółce z o.o. (PGM) i Administracji Domów Mieszkalnych Spółce z o.o. (ADM), na podstawie umów dzierżawy zawartych w dniu 28 grudnia 2007 r., z Prezesami tych Spółek. W umowach ustalono miesięczne stawki czynszu dzierżawnego netto 0,01 zł za m² powierzchni użytkowej lokali.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje możliwości powierzenia spółkom komunalnym zarządu komunalnym zasobem mieszkaniowym (w odniesieniu do tych nieruchomości, które są w 100% własnością Gminy). Negatywna ocena NIK wynika jednak z faktu, że ze spółkami tymi zawarto umowy dzierżawy, przekazując im w posiadanie nieruchomości stanowiące zasób komunalny, co de facto ogranicza Gminę w zakresie możliwości realizacji ustawowych zadań. Ustalenie natomiast miesięcznej stawki czynszu dzierżawnego netto 0,01 zł za m² powierzchni użytkowej lokali, wskazywało na brak ekwiwalentności świadczeń stron w tych umowach. Należy zauważyć, że ustawodawca określił w sposób limitowany - w art. 14 ustawy o gospodarce nieruchomościami – jakie czynności prawne, dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa i samorządowych, mogą być dokonane bez zachowania pełnej ekwiwalentności.

W złożonych wyjaśnieniach Pan Prezydent podał m.in., że przekazanie całego zasobu ww. spółkom wynikało z pozytywnej oceny zarządzania zasobem przez te spółki w latach poprzednich oraz z aprobaty Rady Miejskiej w tym przedmiocie, wyrażonej w uchwale nr XVI/128/07 z dnia 29 listopada 2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega, że zawarcie wspomnianych umów dzierżawy nastąpiło w wykonaniu uchwały Rady Miejskiej w sprawie wyrażenia zgody na oddanie w dzierżawę nieruchomości komunalnych w trybie bezprzetargowym na czas nieoznaczony. Nie zmienia to jednak faktu, że doszło w ten sposób do naruszenia zasad wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

Spółki zarządzały mieszkaniowym zasobem Gminy, w którym na koniec 2008, 2009 i 2010 r. znajdowało się odpowiednio: 2957 (2008), 2909 (2009) i 2772 (2010) lokale mieszkalne w 281, 277 i 267 budynkach, przy czym 75 (2008 i 2009) i 70 (2010) budynków stanowiło własność Gminy, a 206 (2008), 202 (2009) i 197 (2010) własność wspólnot z jej udziałem.

Gmina osiągnęła dochód brutto z tytułu dzierżaw lokali mieszkalnych i lokali użytkowych w budynkach mieszkalnych w łącznej kwocie 110,7 tys. zł, w tym: 34 tys. zł w 2008 r., 28 tys. zł w 2009 r., 26 tys. zł w 2010 i 23 tys. zł za 2011 r. (I półrocze).

Wysokość stawek czynszowych ustalana była w oparciu o zasady polityki czynszowej przyjętej w Programie na lata 2008-2013 oraz w zarządzeniach Prezydenta Miasta. Gmina określiła zasady polityki czynszowej i ustaliła wzrost stawek czynszowych za lokale pełnostandardowe w wysokości: 3,40 zł/m² (na 2008 r.) 3,50 zł/m² (2009 r.) i 3,60 zł/m² (2010 r.) oraz za lokale socjalne odpowiednio: 0,54 zł/m², 0,56 zł/m² i 0,58 zł/m².

Do dzierżawców, tj. ww. Spółek, należało finansowanie zasobu mieszkaniowego, a źródła finansowania stanowiły osiągnięte przychody tych podmiotów z tytułu czynszu za najem lokali mieszkalnych.

Koszty utrzymania oddanego w dzierżawę komunalnego zasobu mieszkaniowego, poniesione przez Gminę wyniosły w okresie 2008-2010 łącznie 4.018 tys. zł, z tego w 2008 r. – 1.387 tys. zł, w 2009 r. – 1.425 tys. zł i w 2010 r. – 1.206 tys. zł.

Zaległości w opłatach za czynsz i media należnych Miastu Bełchatów, w tym przejętych wraz z mieszkaniem zakładowymi zaległości czynszowych, które na podstawie zawartych umów dzierżaw stały się wierzytelnościami Miasta Bełchatów, wynosiły na 30 czerwca 2011 r. ogółem 1.819.700,63 zł w tym: 1.118.467,09 zł (ADM), 681.374,57 zł (PGM), 7.175,68 zł (Bełchatowska Spółdzielnia Mieszkaniowa) i 12.683,29 zł (Górnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa).

W latach 2008-2010, na podstawie ustaleń zamieszczonych w umowach dzierżaw, wymienione spółki reprezentowały Miasto Bełchatów przed sądami powszechnymi, m.in. w sprawach o eksmisję z lokali mieszkalnych i o zapłatę czynszu.

W ocenie NIK, działanie takie było niezgodne z art. 25 ust. 3 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7-9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵.

4. NIK przeprowadziła w II kwartale 2011 r. kontrolę spółki PGM⁶ w zakresie zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym w latach 2009-2010.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym w dniu 9 sierpnia 2011 r. do Prezesa Spółki, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, realizację kontrolowanych zadań.

Spółka zarządzała w latach 2009-2010 zasobem nieruchomości, w skład którego wchodziły gminne budynki mieszkalne oraz lokale mieszkalne znajdujące się we

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

⁶ Kontrola nr P/11/181 w zakresie zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin w latach 2009-2010

wspólnotach mieszkaniowych. W 2009 r. w skład gminnego zasobu mieszkaniowego wchodziło m.in. 80 budynków o 2 158 lokalach mieszkalnych, a w 2010 r. - 75 budynków z 2 076 lokalami.

Negatywnie oceniono natomiast objęcie przez Spółkę obowiązków zarządcy nieruchomości stanowiących własność wspólnot mieszkaniowych, co stanowiło naruszenie postanowień art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷.

W ocenie NIK, obowiązujące przepisy prawa nie pozwalają na zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych przez gminne spółki prawa handlowego. Zakaz prowadzenia takiej działalności określony został w powołanym art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸. Spółki z udziałem gmin nie mogą (poza szczególnymi przypadkami) być tworzone poza sferą użyteczności publicznej. Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie może być bowiem uznane za realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej, gdyż nie dotyczy zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców i nie jest usługą powszechnie dostępną (zaspokaja potrzeby i jest dostępna tylko dla członków wspólnoty). Zdaniem NIK, nie wystąpiły również przesłanki, określone w art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, których łączne spełnienie wyjątkowo zezwala gminnym spółkom prawa handlowego na prowadzenie działalności poza sferą użyteczności publicznej.

Z tytułu zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi w latach 2009-2010 Spółka osiągnęła przychody w łącznej kwocie 10.435 tys. zł (58,7% ogółu), a zatem były to przychody uzyskane z działalności wykonywanej z przekroczeniem ograniczeń wynikających z art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

5. Stosownie do art. 274 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁹, audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczy wysokość 40.000 tys. zł. W badanym okresie kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów Urzędu przekroczyła wartość określoną w cytowanej ustawie i wyniosła w 2008 r. – 147.278 tys. zł (dochody) oraz 148.604 tys. zł (wydatki) i odpowiednio w 2009 r. – 143.437 tys. zł i 162.449 tys. zł, oraz w 2010 r. – 152.122 tys. zł i 157.297 tys. zł. W Urzędzie nie był przeprowadzany audyt

⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.

wewnętrzny i nie było zatrudnionej osoby, która posiadałaby kwalifikacje audytora wewnętrznego. Prezydent Miasta w latach 2008-2010 trzykrotnie ogłaszał nabór na stanowisko audytora wewnętrznego, przy czym wyłoniony w ostatnim naborze kandydat (marzec 2011 r.), nie zgłosił się do pracy w Urzędzie.

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

- zintensyfikowanie działań na rzecz rozwoju komunalnego budownictwa socjalnego,
- realizację wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, w zakresie przeprowadzania remontów i modernizacji budynków i lokali mieszkalnych z zasobu komunalnego, w celu utrzymania ich w niepogorszonym stanie technicznym,
- wykonanie dyspozycji art. 277 ustawy o finansach publicznych, dotyczącej utworzenia komórki audytu wewnętrznego,
- dostosowanie działalności Spółek do ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej, wynikających z ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce komunalnej,
- objęcie nadzorem realizacji wniosków pokontrolnych do Prezesa Spółki PGM.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta 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 Panu Prezydentowi 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.