



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 13 grudnia 2010 r.

**Pan
Henryk Łacek
Dyrektor
Zarządu Nieruchomości Komunalnych
w Lublinie**

LLU-4112-01-02/2010
S/10/004

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 Lublinie przeprowadziła w Zarządzie Nieruchomości Komunalnych w Lublinie, zwanym dalej „Zarządem” lub „ZNK”, kontrolę zawierania i realizacji umów najmu, dzierżawy, użytkowania i użyczenia lokali stanowiących własność Miasta Lublin w latach 2008 – 2010. W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 1 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Zarządu w zakresie zawierania i realizacji umów dotyczących oddawania do korzystania lokali użytkowych stanowiących własność Miasta Lublin w latach 2008-2010.

Powyższa ocena wynika z ograniczania jawności i jednolitości postępowania przy przetargowym wynajmowaniu lokali użytkowych, zawierania umów w trybie bezprzetargowym na okres dłuższy niż określony w zarządzeniach Prezydenta Miasta Lublin oraz zaniechania waloryzacji stawek czynszu i nieprawidłowego prowadzenia postępowań windykacyjnych.

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

1. W okresie 2008 – 2010 (do 8 października) ZNK zawarło 195 umów, w tym 190 umów najmu i 5 umów dzierżawy. Szczegółową analizą objęto 44 umowy najmu i 5 umów dzierżawy, w tym 25 umów zawartych w trybie przetargu i 24 umowy w trybie bezprzetargowym².

Zasady związane z zawieraniem umów najmu i dzierżawy lokali użytkowych zostały określone w Uchwale nr 605/XXVI/2005 Rady Miasta Lublin z dnia 20 stycznia 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania i wydzierżawiania lokali użytkowych oraz garaży stanowiących własność Gminy Lublin na okres do lat 10 i na czas nieoznaczony. Zgodnie z powyższą uchwałą zadania związane z zawieraniem umów w trybie przetargu zostały w całości powierzone Zarządowi, natomiast decyzje dotyczące bezprzetargowego wynajmu lokali pozostawiono w kompetencji Prezydenta Miasta Lublina.

Powyższa Uchwała była niezgodna m.in. z treścią art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ (dalej: „u.g.n.”) w brzmieniu obowiązującym do dnia 7 stycznia 2010 r. z uwagi na fakt, iż uchwała ta zawierała katalog przypadków, umożliwiających odstępnie od przetargu, wykraczających poza zakres wymieniony w art. 37 ust. 2 i 3 wymienionej ustawy. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ww. uchwała Rady Miasta Lublin powinna mieć zastosowanie wyłącznie do tych lokali, w stosunku do których doszło do ustanowienia odrębnej własności lokali (tj. nieruchomości lokalowych), stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym⁴ oraz art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego i art. 7 ust. 1 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁵. Uchwała to została w dniu 16 września 2010 r. uchylona w wyniku skargi Wojewody Lubelskiego.

Wprowadzone w ZNK uregulowania dotyczące postępowań zmierzających do zawarcia umów najmu lub dzierżawy w trybie przetargu oraz warunki określone w zawieranych przez ZNK umowach, a także ich realizacja były odmienne od wytycznych zawartych w Zarządzeniu nr 387/2006 Prezydenta Miasta Lublin⁶ (dalej: „Wytyczne”).

² W przypadku umów zawieranych w imieniu Miasta Lublin przez Dyrektora ZNK w trybie bezprzetargowym, postępowanie zmierzające do zawarcia umowy (tj. negocjacje, wybór najemcy) było prowadzone w Urzędzie Miasta Lublin.

³ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

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

⁵ Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903 ze zm.

⁶ Zarządzenie nr 378/2006 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 9 sierpnia 2006 r. w sprawie wytycznych do wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości Gminy Lublin. Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 6 Wytycznych,

Dotyczyło to m.in. zasad podawania do publicznej wiadomości wykazów lokali przeznaczonych do wynajmu lub oddania w dzierżawę, waloryzacji stawek czynszów oraz prowadzenia działań windykacyjnych wobec dłużników zalegających z zapłatą czynszu.

W ZNK opracowano regulamin postępowania przetargowego na najem lokali użytkowych i garaży oraz powołania Komisji Przetargowej⁷ (dalej: „Regulamin przetargu”), który został zaakceptowany przez Zastępcę Prezydenta Miasta Lublin. Zawarte w nim uregulowania dotyczące zasad publikacji wykazów lokali przeznaczonych do wynajmu wykraczały poza zakres spraw przewidzianych do uregulowania na mocy § 6 Wytycznych, a także były niezgodne z § 4 Wytycznych (według Regulaminu przetargu wykazy miały być wywieszane na okres 14 zamiast 21 dni). Niezachowanie, w 24 na 25 zbadanych spraw, 21-dniowego okresu publikacji tych wykazów (licząc od dnia opublikowania informacji o wykazie do dnia ogłoszenia o przetargu) ograniczało zasadę jawności przy wynajmowaniu lokali użytkowych.

Wykazy te były podawane do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie w siedzibie ZNK oraz w siedzibach administratorów. Informacje o ich wywieszeniu były zamieszczane przez ZNK w gazecie lokalnej.

Uwagi NIK dotyczą niezamieszczania w siedzibie Urzędu Miasta, wbrew § 4 ust. 1 Wytycznych, wykazów lokali przeznaczonych do wynajęcia lub wydzierżawienia, przy czym zaznaczyć należy, iż ZNK podejmował nieskuteczne próby wywieszania tych wykazów.

2. W prowadzonych przez ZNK i zbadanych w trakcie kontroli 25 postępowaniach przetargowych dochodziło do naruszeń zasady jawności i jednolitości postępowania. Stwierdzono, że:

- 1) nie w pełni przestrzegano warunków przetargowych w zakresie obowiązku przedłożenia przez oferentów wymaganej przez Zarząd dokumentacji, i tak:
 - w jednym przypadku, dotyczącym przetargu (zorganizowanym w dniu 23.06.2010 r.) na najem lokalu położonego przy ul. Okopowej 13, dopuszczono do przetargu oraz zawarto umowę z oferentem, który nie spełnił jednego z wymagań określonych w ogłoszeniu o przetargu, to jest przedłożył nieaktualne zaświadczenia z Urzędu Skarbowego oraz z ZUS,
 - w dwóch przypadkach zawarto umowy (po przeprowadzeniu przetargu pisemnego na najem lokali położonych przy ul. Prusa 2 oraz ul. Lubartowskiej 8) z oferentami, którzy nie

nieruchomościami w rozumieniu tego zarządzenia są również części nieruchomości zabudowanej lub niezabudowanej, a także lokale użytkowe i garaże.

⁷ Zarządzenie nr 7/2006 Dyrektora ZNK, w sprawie zatwierdzenia Regulaminu postępowania przetargowego na najem lokali użytkowych, z dnia 20 września 2006 r. ze zm.

przedłożyli wymaganych zaświadczeń z Urzędu Skarbowego oraz ZUS. ZNK zaakceptował oświadczenia oferentów, iż powyższe dokumenty zostaną dostarczone w późniejszym terminie oraz że jeden z oferentów nie prowadzi działalności gospodarczej.

W wyniku zawarcia ww. umów ZNK osiągnął przychody z tytułu wpłat czynszu za wynajem w kwocie netto 29.324,40 zł.

- 2) Zarząd akceptował w różnej formie informacje na temat niezalegania w opłacaniu składek ZUS, pomimo tego, iż w ogłoszeniach o przetargach jednoznacznie wskazano, iż oferenci powinni złożyć zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek ZUS. I tak, od 11 oferentów (spośród 58 objętych kontrolą) przystępujących do przetargu ZNK nie wymagał zaświadczeń o niezaleganiu w płatnościach wobec ZUS akceptując ich oświadczenia, iż oferent „nie prowadzi działalności gospodarczej”. Sześciu oferentów przedłożyło natomiast zaświadczenia z ZUS iż nie są oni zaewidencjonowani w rejestrze tej instytucji.
- 3) ZNK nie zagwarantował oferentom w przetargach pisemnych możliwości wzięcia udziału w czynności otwarcia i weryfikacji ofert, co ograniczało jawność prowadzonego postępowania i było niezgodne z § 16 pkt 6 i § 19 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁸, do stosowania których zobowiązywały postanowienia zawarte w § 5 ust 2 ww. Wytycznych. W ogłoszeniach o przetargach podawano jedynie, że rozpatrzenie ofert odbędzie się w terminie dwóch dni od ich złożenia.
- 4) Wprowadzone przez Zarząd warunki przetargowe w zakresie zabezpieczenia się przed uchyleniem się od zawarcia umowy przez oferenta, który wygrał przetarg różniły się w zależności od formy przetargu. W przetargu ustnym prawidłowo nakazywano oferentom wniesienie wadium przed przetargiem. W przetargach pisemnych, dopiero po rozstrzygnięciu przetargu oferent, który wygrał przetarg miał obowiązek wpłaty „wadium”. Taka regulacja nie zabezpieczała interesów Zarządu przed uchyleniem się przez oferenta od zawarcia umowy. Wprowadzone w tym zakresie rozwiązania w przetargu pisemnym były sprzeczne z § 4 ust. 6 rozporządzenia w zw. z § 5 ust 2 oraz § 6 pkt 6 ppkt 2 ww. Wytycznych.

Ponadto zaniechanie określania wysokości stawek wywoławczych czynszów w przetargach pisemnych naruszało § 8 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Regulaminu przetargu.

Pozytywnie oceniono ustalanie stawek wywoławczych za wynajem lokali w trybie przetargu ustnego na podstawie analiz stawek czynszów występujących na rynku.

3. We wszystkich zbadanych 49 przypadkach postanowienia zawartych umów były zgodne z warunkami określonymi w postępowaniach przetargowych oraz ustalonymi w trakcie negocjacji.

Nieprawidłowością było zawarcie przez działającego w imieniu Miasta Lublin dyrektora ZNK 11 spośród 128 umów (co stanowiło 8,59 %) w trybie bezprzetargowym na okres dłuższy niż podany w zarządzeniach Prezydenta wydanych m.in. na podstawie § 4 ust. 1 załącznika do ww. uchwały nr 605/XXVI/2005 Rady Miasta Lublin.

4. NIK negatywnie ocenia brak waloryzowania czynszu o wskaźnik inflacji w latach 2008 – 2010 (I półrocze) we wszystkich zawartych umowach, tj. 195. Waloryzację czynszu o wskaźnik inflacji przeprowadzono tylko u 14 najemców i dzierżawców od 1 kwietnia 2010 r. mimo, że w zawartych umowach przewidziano taką możliwość⁹. Coroczna waloryzacja czynszów nie spowodowałaby dodatkowych kosztów, ponieważ w latach 2008-2010 ZNK dokonywał zmian wysokości czynszów (w pierwszym kwartale) z tytułu podwyższenia opłat przez dostawców. Brak przeprowadzenia corocznej waloryzacji czynszu o wskaźnik inflacji oraz zapis w umowach dotyczący jedynie możliwości przeprowadzenia waloryzacji o ten wskaźnik był sprzeczny z § 11 ust. 2 pkt 9 Wytycznych, zgodnie z którymi czynsz powinien być waloryzowany raz w roku o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług. ZNK z tytułu niedokonywania waloryzacji czynszów w latach 2009 - 2010 dla umów zawartych w latach 2008 i 2009 zmniejszyło swoje przychody o kwotę 128.081,52 zł¹⁰, co było działaniem niegospodarnym.

5. W okresie od 2008 r. do 26 lipca 2010 r. w 9 sprawach (spośród 10 analizowanych), w których wystąpiło zadłużenie najemców w kwocie przekraczającej sumę czynszów za dwa pełne okresy płatności, Kierownik Referatu Lokali Użytkowych skierował wezwania do zapłaty zgodnie z procedurami określonymi w zarządzeniach Dyrektora dotyczących wprowadzenia do stosowania procedury windykacyjnej¹¹. Ww. zarządzenia Dyrektora (w brzmieniu do 26 lipca 2010 r.) dotyczące postępowania z dłużnikami, których zaległości w spłacie czynszu przekraczały dwa pełne okresy płatności, były sprzeczne z § 12 ust.1 pkt 2 Zarządzenia nr 378/2006 Prezydenta Miasta Lublin, zgodnie z którym taki najemca lub

⁸ Dz.U. Nr 207, poz. 2108 ze zm., zwane dalej rozporządzeniem

⁹ w przypadku: podjęcia w tym zakresie stosownych decyzji przez Władze Miasta, corocznie o wskaźnik inflacji i zmiany wysokości opłat (abonament za wodomierz, zaliczek: za wodę, za odprowadzanie ścieków i wywóz nieczystości stałych) w przypadku zmiany cen przez dostawcę świadczeń.

¹⁰ Natomiast zgodnie z założeniem, że waloryzacja czynszu następowałaby od 1 kwietnia każdego roku, ale nie wcześniej niż po upływie jednego roku od zawarcia umowy zmniejszenie przychodów (z umów zawartych do 31 marca 2008 r. i 2009 r.) wyniosłoby 13.380,36 zł w 2009 r. i 19.680,74 zł w I półroczu 2010 r.

dzierżawca powinien mieć wypowiedzianą umowę bez zachowania okresu wypowiedzenia i wezwany do opuszczenia lokalu w terminie 14 dni oraz zapłaty zaległego czynszu. Dopiero Zarządzeniem nr 7 z dnia 27 lipca 2010 r.¹² dostosowano zasady obowiązujące w postępowaniu windykacyjnym do uregulowań zawartych w ww. Zarządzeniu Prezydenta Miasta Lublin.

NIK negatywnie ocenia zaniechanie podejmowania kolejnych działań windykacyjnych po upływie terminów określonych w wysyłanych wezwaniach do najemców. Dotyczyły one wyegzekwowania zaległości w związku z brakiem spłaty zadłużenia lub innych działań podjętych przez ośmiu spośród 10 najemców w wyznaczonym terminie przez ZNK. Odpowiedzialność za ww. stan ponosili: Kierownik Referatu Lokali Użytkowych (do dnia 26 lipca 2010 r.) i Kierownik Referatu Windykacji (od 27 lipca 2010 r.).

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

- 1) stosowanie Wytycznych w zakresie sporządzania i publikowania wykazów lokali użytkowych przeznaczonych do wynajmu lub oddania w dzierżawę, prowadzenia przetargów pisemnych oraz corocznej waloryzacji czynszów,
- 2) egzekwowanie od oferentów spełnienia warunków przetargowych, zawartych w ogłoszeniach o przetargach, w zakresie obowiązku przedłożenia wymaganej dokumentacji,
- 3) przestrzeganie przy zawieraniu umów w trybie bezprzetargowym czasu trwania umowy określonego w zarządzeniach Prezydenta Miasta Lublin,
- 4) konsekwentne podejmowanie dalszych czynności windykacyjnych w terminach określonych w kierowanej do dłużników korespondencji.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, albo o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

¹¹ Zarządzenie Nr 4 z dn. 15.01.08 r. i Zarządzenie Nr 15 z dn. 30.09.09 r. ze zm.

¹² Zarządzenie nr 7 Dyrektora ZNK z dn. 27.07.2010 r. dotyczące wprowadzenia do stosowania procedury windykacyjnej ustalającej tryb postępowania dochodzenia roszczeń finansowych i prowadzenia windykacji prowadzenia należności w ZNK w Lublinie.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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.