



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 4 stycznia 2011 r.

**Pan  
Krzysztof Żuk  
Prezydent Miasta Lublin**

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

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Miasta Lublin, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę zawierania i realizacji umów najmu, dzierżawy, użytkowania i użyczenia lokali użytkowych stanowiących własność Miasta Lublin w latach 2008–2010 (do 31 października). Ponadto kontrola w tym zakresie została przeprowadzona w Zarządzie Nieruchomości Komunalnych w Lublinie, zwanym dalej „ZNK”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 grudnia 2010 r., a także w związku z kontrolą w ZNK, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 1 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zawieranie i realizację umów dotyczących oddawania do korzystania lokali użytkowych stanowiących własność Miasta Lublin w latach 2008-2010.**

Powyższa ocena wynika z:

- naruszenia zasady jawności przy bezprzetargowym wynajmowaniu lub wydzierżawianiu lokali użytkowych, poprzez zaniechanie sporządzania i publikacji wykazów lokali przeznaczonych do wynajmu lub oddania w dzierżawę,
- przyjęcia do stosowania przy oddawaniu do korzystania lokali użytkowych, niebędących nieruchomościami lokalowymi, nieostrych postanowień uchwały 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 czas nieoznaczony<sup>2</sup>, zwanej dalej „uchwałą Nr 605/XXVI/2005 RM”, co umożliwiło bezprzetargowe wynajmowanie lub wydzierżawianie tych lokali również z tzw. względów społeczno-ekonomicznych,

- nieokreślenia sposobu postępowania przy wynajmowaniu lub wydzierżawianiu lokali użytkowych w razie zgłoszenia zainteresowania danym lokalem przez więcej niż jeden podmiot, co przy wynajmowaniu lokalu przy Placu Zamkowym 6A spowodowało prowadzenie negocjacji tylko z jednym podmiotem i ponad 2-krotne zaniżenie miesięcznej stawki czynszu w stosunku do pisemnej propozycji innego podmiotu,
- ograniczania jawności i jednolitości postępowania przy przetargowym wynajmowaniu lokali użytkowych przez ZNK,
- zawierania przez dyrektora ZNK umów w trybie bezprzetargowym na okres dłuższy niż określony w zarządzeniach Prezydenta Miasta Lublin,
- zaniechania waloryzacji stawek czynszu i nieprawidłowego prowadzenia postępowań windykacyjnych przez ZNK.

Przygotowanie zarządzeń Prezydenta Miasta Lublin w sprawie przyznawania w trybie bezprzetargowym najmu lokali użytkowych będących w zarządzie ZNK i negocjowanie finansowych warunków ich najmu lub dzierżawy należało do kompetencji Wydziału Gospodarowania Mieniem Urzędu. Przetargowym trybem udostępniania lokali użytkowych zainteresowanym podmiotom, a także zawieraniem i obsługą wszystkich umów na dzierżawę i najem tych lokali zajmował się ZNK, któremu Miasto powierzyło<sup>3</sup> zarządzanie nieruchomościami stanowiącymi własność bądź współwłasność Gminy Lublin<sup>4</sup>.

Objęte kontrolą (w Urzędzie i w ZNK) sprawy dotyczyły oddawania do korzystania lokali użytkowych, które nie stanowiły nieruchomości lokalowych w rozumieniu art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego (Kc) oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 38, poz. 1018, ze zm.

<sup>3</sup> Porozumienie Nr 3749/GM/P/2007 z dnia 11 grudnia 2007 r.

<sup>4</sup> W latach 2008–2010 (do 8 października) ZNK zawarł 195 umów, w tym 190 umów najmu i 5 umów dzierżawy. W trakcie kontroli w tej jednostce szczegółową analizą objęto 44 umowy najmu i 5 umów dzierżawy, w tym 25 umów zawartych w trybie przetargu i 24 w trybie bezprzetargowym.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903 ze zm.

W badanym okresie Prezydent Miasta Lublin wydał 113 zarządzeń w sprawie wyrażenia zgody na bezprzetargowe zawarcie umów najmu (107) lub dzierżawy (6) lokali użytkowych stanowiących własność lub współwłasność Gminy Lublin o łącznej powierzchni 9.891,9 m<sup>2</sup>. Kontrolą objęto postępowania w sprawie zgody na bezprzetargowe zawarcie wszystkich (6) umów dzierżawy i 32 (29,9%) umów najmu. Postępowania prowadził referat dzierżaw, najmu i trwałego zarządu mienia Gminy Lublin w Wydziale Gospodarowania Mieniem.

Przeprowadzona w Urzędzie kontrola wykazała, że tylko w jednym przypadku zachowano jawność postępowania poprzez upublicznienie zamiaru udostępnienia lokalu w wykazie, o którym mowa w art. 35 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>6</sup>, zwanej dalej „ugn”, a wymaganym przepisem § 4 Wytycznych. W ocenie NIK, brak precyzji porozumienia z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie powierzenia ZNK zarządzania nieruchomościami stanowiącymi własność bądź współwłasność Gminy Lublin spowodował, że zarówno pracownicy Wydziału Gospodarowania Mieniem, jak i ZNK nie uznawali się za właściwych do wykonywania tych obowiązków. Według wyjaśnień kierownika referatu dzierżaw, najmu i trwałego zarządu mienia Gminy Lublin, stwierdzony w pozostałych sprawach brak upublicznienia zamiaru bezprzetargowego wynajęcia lub wydzierżawienia lokali był wynikiem zaniedbań zarządzającego tymi lokalami ZNK. Według zaś wyjaśnień uzyskanych w toku odrębnej kontroli od dyrektora ZNK, jednostka ta nie miała „obowiązku oraz możliwości sporządzać i publikować wykazu nieruchomości przeznaczonych do wynajmu z pominięciem procedury przetargowej”.

Z 38 badanych zarządzeń Prezydenta 37 wydanych zostało do czasu podjęcia przez Radę Miasta w dniu 16 września 2010 r. uchwały w sprawie uchylecia uchwały Nr 605/XXVI/2005 RM, ze względu na jej sprzeczność m.in. z treścią art. 37 ust. 4 ugn<sup>7</sup>. W ocenie NIK, stosownie do przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>8</sup>, art. 46 § 1 Kc oraz art. 7 ust. 1 ww. ustawy o własności lokali, uchwała Nr 605/XXVI/2005 RM mogła być wprost stosowana jedynie do lokali stanowiących odrębną nieruchomość lokalową. Wynikające z załącznika do tej uchwały zasady zawierania

---

<sup>6</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>7</sup> W szczególności określone w uchwale Nr 605/XXVI/2005 RM przypadki zwolnienia z przetargowego trybu zawierania umów wykaczały poza zamknięty ich katalog ustalony w art. 37 ust. 2 i 3 ugn. Jednocześnie w uchwale tej nie określono kryteriów wyboru kontrahentów w przypadku, gdy warunki tego zwolnienia spełnia więcej niż jeden podmiot ubiegający się o zawarcie umowy.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

umów najmu i dzierżawy lokali użytkowych (niezależnie od tego, czy stanowiły one nieruchomości lokalowe) zostały przyjęte do stosowania również w stosunku do lokali niebędących nieruchomościami lokalowymi na mocy wytycznych zawartych w załączniku do zarządzenia Nr 387/2006 Prezydenta Miasta Lublin<sup>9</sup> (dalej: „Wytyczne”). Wynikało to z § 1 ust. 1 pkt 6 Wytycznych, według którego nieruchomościami w rozumieniu tego zarządzenia są również części nieruchomości zabudowanej lub niezabudowanej, a także lokale użytkowe i garaże.

NIK negatywnie ocenia kierowanie się przy decydowaniu o bezprzetargowym trybie wynajmowania lub wydzierżawiania lokali użytkowych nieostrą, tj. niesprecyzowaną w żadnym dokumencie kategorią względów społeczno-ekonomicznych. W 29 zarządzeniach (78,5% skontrolowanych spraw) stosowano § 3 pkt 2 lit. e załącznika do uchwały Nr 605/XXVI/2005 RM, zezwalający na bezprzetargowe zawarcie umowy najmu lub dzierżawy z innymi najemcami lub dzierżawcami w przypadkach uzasadnionych względami społeczno-ekonomicznymi. Wyrażanie zgody na zawarcie umów w tych sprawach było poprzedzone uzyskaniem pozytywnych opinii właściwych komisji Rady Miasta, stosownie do wymogu ww. przepisu załącznika do uchwały Nr 605/XXVI/2005 RM. Praktyka stosowania tej przesłanki wskazuje jednak na dowolność interpretacji i w konsekwencji pomijanie konkurencyjnego, tj. przetargowego trybu udostępniania lokali użytkowych. Stwierdzono, że w 19 z 29 analizowanych przypadków (tj. w 65,5%) zgoda na bezprzetargowe zawarcie umów była uzasadniana okolicznościami, które prowadziły do niezasadnego ograniczania konkurencji i uprzywilejowania dotychczasowych najemców (dzierżawców), tj.: spłatą zaległości czynszowych, będących uprzednio powodem rozwiązania umów dzierżawy/najmu bez zachowania terminu wypowiedzenia (8 spraw); rezygnacją z najmu lokalu na rzecz pracownicy (1); kontynuacją najmu w związku z wygaśnięciem poprzednich umów (4); posiadaniem przez wnioskodawcę własnego lokalu nad lokalem Miasta objętym wnioskiem (1); zbyt krótkim czasem na opróżnienie lokalu podnajmowanego od najemcy głównego bez świadomości, że nie ma on ważnej umowy najmu zawartej z ZNK (2); ubieganiem się o najem lokalu osoby, która była udziałowcem rozwiązywanej spółki partnerskiej dotychczas najmującej ten lokal (2); wypowiedzeniem umowy najmu lokalu przez nowego właściciela budynku (1 sprawa). W ocenie NIK, przypadki te ewidentnie kwalifikowały się do załatwienia

---

<sup>9</sup> Zarządzenie Nr 378/2006 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 9 sierpnia 2006 r. w sprawie wytycznych do wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości Gminy Lublin.

w trybie przetargowym, co mogłoby przyczynić się do uzyskania wyższych stawek czynszów i zwiększenia dochodów Miasta Lublin.

NIK nie wnosi uwag do ośmiu zgód na bezprzetargowe zawarcie umów najmu lub dzierżawy, których Prezydent Lublina udzielił na podstawie § 3 pkt 1<sup>10</sup> (siedem zarządzeń) i pkt 3<sup>11</sup> (jedno zarządzenie) załącznika do uchwały Nr 605/XXVI/2005 RM. Stan faktyczny w każdej z tych spraw korespondował z treścią ww. postanowień załącznika do tej uchwały. Wątpliwości nie nasuwała też zgoda na bezprzetargowe zawarcie umowy najmu lokalu na niezarobkową działalność publiczną, wydana po uchyleniu przez Radę Miasta uchwały Nr 605/XXVI/2005 RM.

NIK zwraca uwagę, że w Urzędzie nie wypracowano sposobu postępowania przy wynajmowaniu lub wydzierżawianiu lokali użytkowych w razie zgłoszenia zainteresowania danym lokalem przez więcej niż jeden podmiot, co doprowadziło do niegospodarności przy wynajmowaniu lokalu użytkowego przy Placu Zamkowym 6A. Zgodę na bezprzetargowe zawarcie umowy najmu tego lokalu na rzecz byłej pracownicy dotychczasowego najemcy Prezydent Miasta Lublin wyraził w dniu 24 września 2009 r., po uzyskaniu w dniach 1-2 września 2009 r. pozytywnych opinii Komisji Budżetowo-Ekonomicznej i Komisji Gospodarki Komunalnej Rady Miasta Lublin. Jednak po wpłynięciu w dniach 10 i 15 września 2009 r. konkurencyjnych ofert firmy EDAX (dotychczasowego podnajemcy części tego lokalu) nie występowały formalne przeszkody do ewentualnego wycofania się z dalszego procedowania w trybie bezprzetargowym i skierowania jej do ostatecznego rozstrzygnięcia w trybie przetargowym (tym bardziej, że negocjacje z byłą pracownicą dotychczasowego najemcy jeszcze się nie rozpoczęły). NIK zwraca też uwagę, że podczas negocjacji w dniu 13 października 2009 r. przedstawiciele Urzędu nie wykorzystali oferty firmy EDAX jako argumentu do wynegocjowania korzystniejszej dla Miasta stawki czynszu. Przyjęta w umowie stawka czynszu za ten lokal w wysokości 15 zł/m<sup>2</sup> była wprawdzie 2,8-krotnie wyższa od dotychczasowej (5,3 zł/m<sup>2</sup>), ale jednocześnie 2,2-krotnie niższa od oferowanej przez firmę EDAX (33,3 zł/m<sup>2</sup>). W ocenie NIK, zgoda Prezydenta Miasta na wynajęcie lokalu byłej pracownicy dotychczasowego najemcy nie oznaczała obowiązku zawarcia z tą osobą umowy najmu na każdych warunkach, w szczególności z uszczerbkiem dla dochodów Miasta Lublin.

---

<sup>10</sup> tj. na rzecz osób fizycznych lub prawnych, które prowadzą niezarobkową działalność opiekuńczą, oświatową, charytatywną, polityczną, kulturalną, wychowawczą, naukową, sportowo-turystyczną

<sup>11</sup> tj. dotyczących lokali niewynajętych w wyniku przeprowadzenia co najmniej dwóch przetargów, zakończonych wynikiem negatywnym

Uwzględniając uwarunkowania wskazane w wyjaśnieniach kierownika referatu dzierżaw, najmu i trwałego zarządu mienia Gminy Lublin<sup>12</sup>, NIK pozytywnie z uchybieniami ocenia tryb i wyniki ustalania stawek czynszu za lokale użytkowe wynajmowane lub wdzierżawiane w postępowaniach bezprzetargowych. W jednym przypadku, stosownie do postanowień zarządzenia Prezydenta, umowę najmu zawarto z dotychczasowym najemcą i kontynuowano z dotychczasową stawką czynszu. W 37 sprawach stawki czynszu za udostępniane lokale użytkowe zostały ustalone w wyniku udokumentowanych negocjacji z najemcami lub dzierżawcami wskazanymi w zarządzeniach Prezydenta Miasta Lublin. Negocjacje prowadziły zespoły negocjacyjne powołane przez Prezydenta<sup>13</sup>. Stosownie do wymogów § 2 ust. 4 załącznika do uchwały Nr 605/XXVI/2005 RM i § 10 Wytycznych, w negocjacjach uwzględniano m.in. wyniki pisemnych analiz rynku, sporządzanych na podstawie danych z ZNK o stawkach czynszu uzyskanych za podobne lokale udostępnione w trybie bezprzetargowym i przetargowym. Większość z 36 sprawdzonych analiz nie spełniała jednak wymogów formalnych. Stwierdzono, że 31 analiz (86,1%) nie zostało oznaczonych datami ich sporządzenia oraz danymi i podpisami osób je sporządzających, a 13 (36,1%) nie zawierało oceny popytu na lokale użytkowe i garaże oraz atrakcyjności usytuowania lokalu w budynku i rejonie miasta, tj. elementów wymaganych § 2 ust. 4 pkt 2-3 załącznika do ww. uchwały Rady Miasta i § 10 ust. 2 pkt 2-3 Wytycznych.

Ustanowienie w badanym okresie prawa bezpłatnego użytkowania nieruchomości zabudowanej jednym lokalem użytkowym odbyło się z zachowaniem obowiązujących przepisów, w szczególności art. 35 ust. 1 i art. 37 ust. 4 ugn oraz art. 245 § 2 Kc. NIK nie wnosi też uwag do zawarcia w tym czasie dziewięciu umów użyczenia lokali użytkowych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania ZNK w zakresie zawierania i realizacji umów dotyczących oddawania do korzystania lokali użytkowych stanowiących własność Miasta Lublin w latach 2008-2010. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- zaniechania w latach 2008–2010 (I półrocze) waloryzacji czynszu o wskaźnik inflacji.

---

<sup>12</sup> tj.:1) przyjęta od 2000 r. przez Radę Miasta polityka udostępniania NZOZ nieruchomości Gminy Lublin na preferencyjnych zasadach; 2) zastosowanie preferencji przy udostępnianiu spółce Genpact lokalu przy ul. Krakowskie Przedmieście 39 „nie na działalność gospodarczą, lecz jedynie okresowo na ośrodek rekrutacji i szkoleń przyszłych pracowników”, tj. podmiotowi deklarującemu „utworzenie około 300 miejsc pracy dla potencjalnych pracowników będących absolwentami lubelskich uczelni”

<sup>13</sup> Kolejne zarządzenia prezydenta Miasta Lublin w sprawie powołania stałego zespołu negocjacyjnego do ustalania stawek czynszu za lokale użytkowe i garaże: 1) nr 565/2007 z dnia 20 lipca 2007 r.; 2) nr 633/2009 z dnia 4 września 2009 r.; 3) nr 696/2009 z dnia 24 września 2009 r.; 4) nr 144/2010 z dnia 5 marca 2010 r.

Mimo, że w zawartych umowach przewidziano taką możliwość<sup>14</sup>, waloryzację czynszu o wskaźnik inflacji przeprowadzono tylko u 14 najemców i dzierżawców od 1 kwietnia 2010 r. 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 którym czynsz powinien być waloryzowany raz w roku o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług. Niedokonywanie w latach 2009-2010 waloryzacji czynszów dla umów zawartych w latach 2008-2009 zmniejszyło przychody ZNK o 128.081,52 zł<sup>15</sup>, co było niegospodarne;

- zaniechania kolejnych działań windykacyjnych po bezskutecznym upływie terminów określonych w wezwaniach skierowanych do zadłużonych najemców;
- zawarcia w trybie bezprzetargowym 11 (8,6%) umów na okres dłuższy od określonego w zarządzeniach Prezydenta Miasta Lublin, co było niezgodne z § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Nr 605/XXVI/2005 RM.

Ponadto stwierdzono niezamieszczanie w siedzibie Urzędu Miasta, wbrew § 4 ust. 1 Wytycznych, wykazów lokali przeznaczonych do wynajęcia lub wydzierżawienia w trybie przetargu.

NIK zwraca uwagę, że w badanym okresie Wydział Gospodarowania Mieniem nie przeprowadzał kontroli w nadzorowanym ZNK. Jednocześnie kontrola zakończona w ZNK 15.10.2010 r. przez Wydział Audytu i Kontroli wykazała zmniejszenie się w latach 2008-2010 (I półrocze) liczby lokali zadłużonych i ograniczenie tempa przyrostu ich zadłużenia, będące następstwem odnotowanego wzrostu aktywności windykacyjnej tej jednostki. Podejmowane działania windykacyjne były jednak mało efektywne. W dalszym ciągu stwierdzano liczne przypadki ograniczania tych działań do kilkakrotnego wysyłania do tych samych dłużników wezwań do zapłaty zaległości, wezwań przedsądowych lub wezwań do opuszczenia lokalu, co wskazywało na niepełne wykonanie zaleceń wydanych po kontroli przeprowadzonej przez Wydział Audytu i Kontroli w 2008 r.

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

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

- 1) jednoznaczne wskazanie, w wewnętrznych regulacjach organizacyjno-prawnych, jednostki organizacyjnej właściwej w sprawie upubliczniania wykazów lokali użytkowych przeznaczonych do wynajmowania lub wdzierżawiania w trybie bezprzetargowym,
- 2) zapewnienie zamieszczania w siedzibie Urzędu wykazów lokali użytkowych przeznaczonych do wynajmowania lub wdzierżawiania w trybie przetargu,
- 3) przestrzeganie Wytycznych odnośnie zakresu sporządzanych analiz rynku wdzierżawianych lokali, a także nadawanie im formalnych cech dokumentów,
- 4) objęcie skutecznym nadzorem działalności ZNK, w szczególności w zakresie waloryzacji czynszów i postępowań windykacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 21 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.

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 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.