



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

P/12/069
LKI-4101-02-01/2012

Kielce, dnia 18 lipca 2012 r.

**Pan
Wojciech Lubawski
Prezydent
Miasta Kielce**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach przeprowadziła w Urzędzie Miasta Kielce (Urzędzie), kontrolę w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Kielce oraz lokalami użytkowymi w latach 2009 – 2011.

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność Pana Prezydenta w zakresie objętym kontrolą. Pozytywną ocenę uzasadnia:

- przygotowanie i wdrożenie przepisów prawa miejscowego, regulujących zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy;
- udostępnianie informacji o ww. zasadach;
- rzetelne prowadzenie elektronicznej ewidencji lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy Kielce;
- dokonywanie okresowej weryfikacji (uaktualnienia) wniosków o najem lokali;
- dokonywanie zamian lokali mieszkalnych w celu poprawy gospodarowania zasobem mieszkaniowym;
- prawidłowe działania w zakresie zbywania lokali mieszkalnych i użytkowych.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niepoddawania wszystkich wniosków o najem lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy kontroli społecznej.

1. W dniu 31 grudnia 2011 r. gmina Kielce dysponowała 5.524 lokalami, w tym 5.172 lokalami mieszkalnymi należącymi do mieszkaniowego zasobu gminy oraz 362 lokalami użytkowymi. Na czas

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

nieoznaczony wynajmowanych było 4.613 lokali mieszkalnych, zaś na czas oznaczony – 559 lokali, w tym 553 wydzielonych lokali socjalnych.

2. W gminie Kielce zapewniono rozwiązania organizacyjne pozwalające na kształtowanie polityki i realizację zadań w zakresie gospodarowania lokalami stanowiącymi mieszkaniowy zasób gminy. Rada Miasta Kielce uchwaliła przepisy prawa miejscowego, regulujące zasady i tryb wynajmowania (uchwała nr XXXI/723/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. ze zm.) i sprzedaży lokali mieszkalnych (uchwała nr 1007/2002 z dnia 18 kwietnia 2002 r. ze zm., a następnie uchwała nr XI/246/2011 z dnia 9 czerwca 2011 r.), stanowiących mieszkaniowy zasób gminy oraz zasady gospodarowania lokalami użytkowymi (uchwała nr IX/157/2003 z dnia 6 maja 2003 r. ze zm.). Uchwała określająca zasady wynajmowania lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy zawierała wszystkie elementy wymagane art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego² (zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów). W zasobie mieszkaniowym wydzielone zostały lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, a także lokale socjalne, czego wymagał art. 20 ust. 3 oraz art. 22 ww. ustawy. Zgodnie z art. 25a ustawy o ochronie praw lokatorów utworzono zasób tymczasowych pomieszczeń, które przeznaczone są na wynajem.

Rada Miasta Kielce uchwałą nr XXXI/722/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. (zmienioną uchwałą nr XL/954/2009 z dnia 17 września 2009 r.), stosownie do wymogu z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, przyjęła *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Kielce na lata 2009 – 2013 (Program)*, który zawierał elementy wymienione w art. 21 ust. 2 tej ustawy. Pan Prezydent w wydanych zarządzeniach określił wysokość stawek czynszu za lokale mieszkalne i socjalne, a także czynniki wpływające na ich obniżenie lub podwyższenie zgodnie z zasadami polityki czynszowej oraz warunkami obniżania czynszu, określonymi w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Na mocy uchwały nr XXXI/720/2008 Rady Miasta Kielce z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie *likwidacji zakładu budżetowego o nazwie Miejski Zarząd Budynków w Kielcach i utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Miejski Zarząd Budynków w Kielcach*, nowo utworzonemu podmiotowi temu powierzono realizację zadań w zakresie zarządzania wchodzącymi do mieszkaniowego zasobu miasta Kielce lokalami mieszkalnymi i budynkami wraz z gruntami i urządzeniami do nich przynależnymi, a także lokalami użytkowymi, stanowiącymi własność, współwłasność lub pozostającymi w posiadaniu samoistnym gminy Kielce. Umowy najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Kielce podpisywane były przez dyrektora Miejskiego Zarządu Budynków w Kielcach, na podstawie skierowań wydawanych przez dyrektora Wydziału Mieszkalnictwa Urzędu.

Urząd prowadził właściwą politykę informacyjną w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W *Biuletynie Informacji Publicznej* Urzędu zamieszczono informacje o podjętych uchwałach i wydanych zarządzeniach, dotyczących m.in. zasad gospodarowania lokalami, a także informacje o sposobie załatwiania w Urzędzie spraw z zakresu najmu i sprzedaży lokali.

3. W okresie objętym kontrolą gmina Kielce prowadziła elektroniczną ewidencję lokali znajdujących się w mieszkaniowym zasobie gminy. Dane w tej ewidencji nanoszone były na bieżąco.

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

4. W latach 2009 – 2011 utrzymywał się znaczny stopień niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, a liczba nowych wniosków w każdym roku przewyższała liczbę wniosków zrealizowanych. Liczba wniosków osób oczekujących na lokale mieszkalne przedstawiała się następująco: w dniu 1 stycznia 2009 r. – 1.464, 31 grudnia 2009 – 1.491, w tym wniosków, które zarejestrowano w ciągu tego roku – 168, 31 grudnia 2010 r. – 1.481, w tym wniosków zarejestrowanych w ciągu tego roku – 210, 31 grudnia 2011 r. – 1.488, w tym wniosków zarejestrowanych w ciągu tego roku – 225. W okresie objętym kontrolą zrealizowano łącznie 371 wniosków (141 w 2009 r., 109 w 2010 r. i 121 w 2011 r.), ponadto 453 wnioski stały się bezprzedmiotowe (np. ze względu na zgon lokatora czy rezygnację z ubiegania się o mieszkanie) albo zostały pominięte z uwagi na niepoddanie się wnioskodawcy weryfikacji danych.

Najliczniejszą grupę wnioskodawców stanowiły osoby oczekujące na wynajęcie lokalu socjalnego (w związku z wyrokiem sądu orzekającym eksmisję do lokalu socjalnego lub z innej przyczyny). Stanowiły one 57,5% wnioskodawców ogółem na koniec 2011 r. W okresie objętym kontrolą zrealizowano 180 wniosków tego rodzaju, tj. 48,5% zrealizowanych wniosków ogółem.

W skierowaniach do zawarcia umowy najmu okres, na jaki ma być zawarta umowa, wskazywano zgodnie z art. 5 ust. 2 i art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (dla lokali mieszkalnych czas nieoznaczony, a dla lokali socjalnych czas oznaczony).

W latach 2009 – 2011 systematycznie spadała liczba zrealizowanych wniosków osób, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód (odpowiednio 20, 11 i 3 wnioski), co związane było z przeznaczaniem wolnych lokali mieszkalnych w pierwszej kolejności dla osób oczekujących na lokale zamienne (w badanym okresie zrealizowano 137 takich wniosków). W analizowanej próbie wniosków 10 osób najdłużej oczekujących i nadal znajdujących się na liście, czas oczekiwania na lokale wynajmowane na czas nieoznaczony dla gospodarstw domowych o niskich dochodach wynosił od 20 lat i 5 miesięcy do 26 lat i 8 miesięcy. Czas oczekiwania na lokale socjalne dla 10 badanych wniosków osób najdłużej oczekujących i nadal znajdujących się na liście, wynosił od 19 lat do 26 lat i 11 miesięcy.

W dniu 30 maja 2012 r. na liście oczekujących na mieszkanie zamienne w związku z remontem lub rozbiórką budynku znajdowały się wnioski 15 osób, w tym sześć wniosków było w trakcie realizacji od początku 2012 r. Analizie poddano 10 wniosków najdłużej oczekujących osób, zamieszkujących w lokalach, dla których Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Kielce wydał decyzje nakazujące wyłączenie ich z użytkowania – czas oczekiwania tych osób zawierał się od jednego roku do 9 lat i 5 miesięcy.

Nie wszystkie wnioski o najem lokali były poddawane szczegółowej kontroli społecznej – działająca w Urzędzie Komisja Mieszkaniowa dokonywała oceny wniosków jedynie przy najmie lokali w trybie szczególnym (m.in. z uwagi na charakter wykonywanej przez wnioskodawcę pracy społecznie użytecznej dla gminy Kielce w zakresie szkolnictwa wyższego, kultury, turystyki i sportu czy sytuacji podyktowanej uzasadnionym interesem gminy Kielce) oraz lokali w budynkach po raz pierwszy zaludnianych. Sposób podejmowania decyzji w przypadku pozostałych lokali – jednoosobowo przez dyrektora Wydziału Mieszkalnictwa – został oceniony jako nieprzejrzysty podczas uprzedniej kontroli NIK, przeprowadzonej w 2010 r. w zakresie realizacji nakazów opróżnienia budynków zagrożonych katastrofą budowlaną w mieście Kielce w latach 2009 – 2010 (do 31 sierpnia) i w dalszym ciągu nie uległ zmianie.

W Urzędzie corocznie przeprowadzano weryfikację złożonych wniosków, polegającą na aktualizacji sytuacji prawnej i faktycznej wnioskodawcy, dzięki czemu eliminowano z kolejki ubiegających się o mieszkania osoby, których sytuacja materialna uległa takim zmianom, że nie spełniały już kryteriów umożliwiających im

wynajęcie mieszkania, a także osoby zmarłe i osoby, które we własnym zakresie zapewniły sobie mieszkanie. W 2011 r. Urząd przeprowadził ponadto dodatkową weryfikację wszystkich złożonych wniosków o przyznanie mieszkania (poprzednia tego typu weryfikacja wniosków odbyła się w 2006 r.), wysyłając ankiety do wszystkich zainteresowanych. Dane zawarte w ankietach były podstawą do zakwalifikowania określonego wnioskodawcy do osób ubiegających się o przyznanie mieszkania z zasobu miasta Kielce bądź skreślenia go z listy oczekujących. Podczas tej weryfikacji skreślono 228 wnioskodawców spośród 1.012, tj. 22%.

W okresie objętym kontrolą, w celu poprawy gospodarowania zasobem mieszkaniowym przeprowadzono 63 zamiany lokali mieszkalnych, z tego 27 z inicjatywy Urzędu i 36 z inicjatywy lokatorów. Główną ich przyczyną była trudna sytuacja materialna najemców i występowanie zadłużenia z tytułu czynszu oraz uwarunkowania zdrowotne (np. potrzeba zamieszkania na niższej kondygnacji).

5. W okresie objętym kontrolą gmina Kielce sprzedała w trybie bezprzetargowym 736 lokali mieszkalnych na rzecz dotychczasowych najemców, uzyskując z tego tytułu wpływ w wysokości 14.374 tys. zł.

Zbywanie lokali mieszkalnych i użytkowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy było zgodne z przyjętym przez radę gminy planem sprzedaży lokali, określonym w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Szczegółowe badania kontrolne 10 umów sprzedaży lokali mieszkalnych wykazało, że ich zbycie dokonane zostało z zachowaniem wymogów i procedur określonych w uchwale nr 1007/2002 Rady Miasta Kielce z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących własność Miasta Kielce oraz przepisów art. 34 ust. 1 pkt 3, ust. 4 i 5 oraz art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³.

W badanym okresie gmina Kielce sprzedała w trybie bezprzetargowym 78 lokali użytkowych na rzecz dotychczasowych najemców, uzyskując z tego tytułu wpływ w wysokości 23.326 tys. zł.

Szczegółowe badania kontrolne pięciu umów sprzedaży lokali użytkowych wykazały, że ich zbycie dokonane zostało z zachowaniem wskazanych wyżej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz wymogów i procedur określonych w uchwale nr XVII/289/2003 Rady Miasta Kielce z dnia 22 października 2003 r., zmienionej uchwałą nr XXV/563/2008 Rady Miasta Kielce z 23 czerwca 2008 r., oraz w uchwale nr XII/225/2007 Rady Miasta Kielce z dnia 26 lipca 2007 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży niektórych lokali użytkowych stanowiących własność miasta Kielce, wykorzystywanych na realizację świadczeń zdrowotnych oraz przyznania pierwszeństwa w ich nabyciu oraz o zmianie uchwały w sprawie zasad sprzedaży lokali użytkowych oraz przyznania pierwszeństwa w ich nabywaniu.

6. NIK zwraca uwagę na rosnący poziom zadłużenia z tytułu najmu lokali mieszkalnych w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2011 r., który wzrósł z kwoty 15.861,4 tys. zł do 22.448,3 tys. zł, tj. o 41%. W okresie objętym kontrolą Wydział Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu nie przeprowadził żadnej kontroli lub audytu w tym obszarze. Zdaniem NIK, w planowaniu zadań audytowych oraz tworzeniu planu kontroli zasadnym jest uwzględnianie wysokości zaległości z tytułu opłat czynszu za najem lokali, jako istotnego czynnika ryzyka.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o rozważenie możliwości opracowania i przedstawienia Radzie Miasta Kielce projektu zmian w uchwale w sprawie zasad wynajmowania

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

lokalni wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Kielce, zapewniających szczegółową kontrolę społeczną przy rozpatrywaniu wszystkich wniosków o najem lokali mieszkalnych.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku 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 Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku 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.