



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

P/12/069
LKI-4101-02-03/2012

Kielce, dnia 19 lipca 2012 r.

**Pan
Roman Wojcieszek
Prezydent Miasta
Skarżysko-Kamienna**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła w Urzędzie Miasta w Skarżysku-Kamiennej (Urząd) kontrolę w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Skarżysko-Kamienna oraz lokalami użytkowymi w latach 2009-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały 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 ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Pana Prezydenta w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- przygotowanie wieloletniego *Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2009 – 2014 (Program)*, przyjętego do realizacji uchwałą nr XLI/75/2009 Rady Miasta Skarżysko-Kamienna z 8 września 2009 r.;
- wynajmowanie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, zgodnie z zasadami przyjętymi w uchwale Rady Miasta Skarżysko-Kamienna nr XX/9/2008 z 31 stycznia 2008 r. i nr XIII/91/2011 z 29 września 2011 r.;
- zbywanie lokali mieszkalnych, zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami i zasadami określonymi w uchwale Rady Miasta Skarżysko-Kamienna;
- zapewnienie kontroli społecznej w zakresie przydziału lokali;
- stosowanie zasad polityki czynszowej, zgodnie z zarządzeniem nr 30/2004 Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna z 18 lutego 2004 r.;

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

- przestrzeganie zasad sprzedaży lokali użytkowych.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- nieokreślenia w *Programie* źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach jego obowiązywania;
- nieutworzenia zasobu tymczasowych pomieszczeń, które przeznacza się na wynajem dla osób eksmitowanych z lokali mieszkalnych bez prawa do lokalu socjalnego;
- nieposiadania przez członków Komisji Mieszkaniowej pisemnych upoważnień do przetwarzania danych osobowych;
- nieplanowania i nieprzeprowadzenia w latach 2009 – 2011 kontroli i audytu w zakresie skuteczności windykacji zaległości czynszowych.

1. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego² (zwanej dalej – ustawa o ochronie praw lokatorów), Rada Miasta przyjęła *Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Skarżysko-Kamienna na lata 2009 – 2014*. Program zawierał wszystkie elementy wymagane art. 21 ust. 2 pkt od 1 do 5 ww. ustawy. Nie określono natomiast źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach objętych *Programem*, co było niezgodne z art. 21 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy.

Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Urszula Bojek wyjaśniła, że (...) ze względu na ryzyko trafnego ustalenia źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej na dany rok budżetowy, źródła te określono ogólnie.

W dniu 31 grudnia 2011 r. gmina Skarżysko-Kamienna dysponowała 1.466 lokalami, w tym 1.139 lokalami mieszkalnymi i 297 wydzielonymi lokalami socjalnymi w ramach mieszkaniowego zasobu gminy oraz 30 lokalami użytkowymi. W porównaniu ze stanem w dniu 31 grudnia 2009 r., zmniejszyła się liczba lokali w ramach mieszkaniowego zasobu gminy o 183 (tj. o 11%), w tym lokali mieszkalnych o 204 (15%). Liczba wydzielonych lokali socjalnych wzrosła o 28 (10%), a liczba lokali użytkowych – o 7 (19%). Wzrost liczby lokali socjalnych wynikał głównie z oddania do użytku 24 lokali w wybudowanych w 2011 r. dwóch budynkach mieszkalnych przy ul. Sportowej w Skarżysku-Kamiennej.

Uchwałą nr XVII/100/2007 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 29 listopada 2007 r. utworzony został Zarząd Zasobów Komunalnych w Skarżysku-Kamiennej (ZZK), jako jednostka organizacyjna gminy funkcjonująca w formie zakładu budżetowego, podlegająca organizacyjnie prezydentowi Miasta Skarżysko-Kamienna. Na podstawie tej uchwały, Gmina powierzyła ZZK z dniem 1 stycznia 2008 r. wykonywanie zadań w zakresie zarządzania składnikami mienia gminnego, a w szczególności gminnym zasobem lokalowym.

2. W latach 2009 – 2011 wzrosła liczba wniosków osób oczekujących na wynajem lokalu mieszkalnego z 307 do 465, tj. o 51% oraz liczba wniosków osób oczekujących na wynajem lokalu socjalnego ze 156 do 261, tj. o 67%.

W okresie objętym kontrolą Gmina zapewniła wszystkim 13 osobom fizycznym lokale zamienne, w związku z decyzjami Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Skarżysku-Kamiennej, nakazującymi wyłączenie z użytkowania budynków, ze względu na stan zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia.

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

W Programie założono powiększenie gminnego zasobu mieszkaniowego poprzez wybudowanie 12 budynków ze 142 lokalami socjalnymi, z tego w 2009 r. – jednego budynku z 12 lokalami, w 2010 r. – dwóch z 24, w 2011 r. – trzech z 34, a w latach 2012 – 2014 – po dwa budynki z 24 lokalami. Naczelnik Wydziału Projektów Inwestycji Miejskich Urzędu Agnieszka Winiarska wyjaśniła, że (...) w 2010 r. nie zrealizowano planowanego zakresu rozbudowy zasobu z powodu przedłużających się procedur dotyczących sporządzenia i zatwierdzenia dokumentacji projektowej oraz pozyskania zgód wymaganych przepisami ustawy z 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*³, dla części działek stanowiących tereny kolejowe.

W związku z podjęciem przez Radę Miasta Skarżysko-Kamienna uchwały nr XXII/35/2012 wprowadzającej zmiany w budżecie gminy na rok 2012, wykreślone zostało zadanie pn. *Budowa budynków mieszkalnych z przeznaczeniem na lokale socjalne*, na którego realizację pierwotnie zaplanowano w budżecie gminy środki w kwocie 120 tys. zł, z przeznaczaniem na opracowanie projektów budowlanych dwóch budynków socjalnych. Agnieszka Winiarska wyjaśniła, że (...) nie wykonanie tych projektów w 2012 r. skutkować będzie przesunięciem inwestycji w czasie, o co najmniej jeden rok.

3. Program zakładał m.in. sprzedaż 270 lokali mieszkalnych w latach 2009 – 2011 oraz przewidywane z tego tytułu przychody Gminy w wysokości 1.950 tys. zł. W okresie objętym kontrolą gmina Skarżysko-Kamienna sprzedała na rzecz dotychczasowych najemców 413 lokali mieszkalnych uzyskując z tego tytułu wpływy w wysokości 2.123,3 tys. zł, w tym w 2009 r. – 1.093,6 tys. zł, w 2010 r. – 670,1 tys. zł i w 2011 r. – 359,6 tys. zł. Ponadto w okresie objętym kontrolą sprzedano 12 lokali użytkowych uzyskując wpływy w wysokości 1.705,1 tys. zł, w tym w 2009 r. – 410,6 tys. zł, w 2010 r. – 829,5 tys. zł i w 2011 r. – 465,0 tys. zł).

Szczegółowe badanie kontrolne 10 umów sprzedaży lokali mieszkalnych wykazało, że ich zbycie dokonane zostało z zachowaniem wymogów i procedur określonych w uchwale Rady Miasta nr XXXI/80/2005 Rady Miasta Skarżysko-Kamienna z 24 listopada 2005 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży stanowiących własność gminy Skarżysko-Kamienna (zmienionej uchwałą Nr XXXVIII/64/2009 z dnia 30 czerwca 2009 r.) oraz przepisów art. 34 ust. 1 pkt 3 i ust. 4 i art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴.

4. Gmina Skarżysko-Kamienna nie utworzyła dotychczas zasobu tymczasowych pomieszczeń, które przeznacza się na wynajem dla osób eksmitowanych z lokali mieszkalnych bez prawa do lokalu socjalnego. Obowiązek utworzenia zasobu tymczasowych pomieszczeń – od dnia 16 listopada 2011 r. – przewiduje art. 25a ustawy o ochronie praw lokatorów.

Urszula Bojek wyjaśniła, że (...) trwają prace nad zwiększeniem istniejącego zasobu lokali socjalnych oraz wydzieleniem pomieszczeń tymczasowych poprzez przekwalifikowanie z istniejącego zasobu, lokali o obniżonym standardzie. Takie zmiany zostaną przedstawione w postaci projektu zmiany uchwały w II kwartale 2013 r. radnym Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej.

5. Rada Miasta Skarżyska-Kamiennej, w uchwale nr XX/9/2008 z 31 stycznia 2008 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, określiła tryb sporządzania rocznych wykazów osób do zawarcia umowy najmu oraz tryb sporządzania umów najmu lokali.

Szczegółowe badanie kontrolne akt spraw dotyczących 20 wniosków o przydział lokalu zarejestrowanych w Wydziale Spraw Obywatelskich Urzędu w 2009 r. (w tym: dziesięciu wniosków o przydział

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

lokalu mieszkalnego oraz dziesięciu o przydział lokalu socjalnego) wykazało, że w każdym przypadku dochody osób wnioskujących o przydział mieszkania były zgodne z wymogami określonymi w ww. uchwale.

Wykazy osób, z którymi zamierzano zawrzeć umowy najmu sporządzane były zgodnie z ww. uchwałą, w sposób jawny z udziałem Komisji Mieszkaniowej (Komisja). Projekt wykazu poddawany był kontroli społecznej poprzez wywieszenie wykazu na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu na okres jednego miesiąca. Po rozpatrzeniu uwag i zastrzeżeń przy udziale Komisji, ustalany był i podawany do publicznej wiadomości ostateczny wykaz osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu lokalu. Projekt oraz wykaz osób do zawarcia umowy najmu przedkładany był Panu Prezydentowi do zatwierdzenia. Skierowanie do zawarcia umowy najmu wydawał upoważniony przez Pana Prezydenta, zastępca Prezydenta Miasta lub naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu.

W latach 2009 – 2011 wydano decyzje o odmowie najmu 40 lokali mieszkalnych oraz 27 lokali socjalnych, głównie z powodu przekroczenia wysokości dochodu przypadającego na jedną osobę w rodzinie lub przekroczenia powierzchni mieszkalnej przypadającej na jedną osobę w rodzinie w miejscu stałego zameldowania.

Zgodnie z regulaminem pracy Komisji, do jej kompetencji należało m.in. ocena warunków mieszkaniowych oraz sytuacji materialnej osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu (mieszkalnego lub socjalnego), na podstawie wywiadów środowiskowych i innych źródeł mogących mieć istotne znaczenie przy opracowywaniu projektu listy najmu lokali.

Osoby powołane do składu Komisji nie posiadały pisemnego upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, co było niezgodne z art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵.

Grzegorz Małkus, zastępca Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna wyjaśnił, że w dniu 26 kwietnia 2012 r. polecił administratorowi bezpieczeństwa informacji Urzędu, sporządzenie dla wszystkich członków Komisji upoważnień do przetwarzania danych osobowych. Upoważnienia doręczono członkom Komisji w dniu 27 kwietnia 2012 r.

6. Pan Prezydent wydał w dniu 18 lutego 2004 r. zarządzenie Nr 30/2004, w którym określił stawki czynszu najmu za lokale mieszkalne i socjalne na terenie miasta ustalono m.in. stawkę bazową czynszu najmu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w kwocie 1,40 zł oraz stawkę czynszu najmu lokali socjalnych w wysokości 50 % najniższej stawki czynszu obowiązującej w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Pan Prezydent nie zrealizował założeń *Programu* w zakresie sukcesywnej zmiany stawek czynszu, który zakładał stopniowy wzrost stawki bazowej czynszu o 10%, 15% lub 20% z przeznaczeniem uzyskanych z tego tytułu dochodów na wydatki związane z utrzymaniem zasobu mieszkaniowego Gminy. Pomimo planowanego wzrostu w latach 2009 – 2014 stawki bazowej, tj. z kwoty 1,40 zł do 2,49 zł przy 10% podwyżce, do 3,24 zł przy 15% podwyżce i do 4,18 zł przy 20% podwyżce, dotychczas nie podwyższono stawki czynszu.

W okresie objętym kontrolą najniższa stawka czynszu za lokal wynajmowany na czas nieoznaczony wynosiła 1,12 zł (stawka bazowa 1,40 zł x maksymalna obniżka 20%), najwyższa 2,24 zł (stawka bazowa 1,40 zł x maksymalna podwyżka 60%), natomiast stawka czynszu za lokal socjalny wynosiła 0,56 zł i stanowiła połowę najniższej stawki czynszu.

Grzegorz Małkus wyjaśnił, że z powodu trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Gminy zamieszkujących w lokalach komunalnych oraz dużego zadłużenia najemców, nie podjęto decyzji o podwyżce

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

czynszów zgodnie z planem ujętym w Programie. (...) Niemniej jednak z uwagi na sytuację finansową gminy zakładana jest w roku 2012 podwyżka stawek czynszu.

7. W 2009 r. w Urzędzie przeprowadzono postępowania przetargowe na najem dwóch lokali użytkowych. Analiza dokumentacji postępowań wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z uchwałą nr XXIII/32/2005 Rady Miasta Skarżysko-Kamienna z 31 marca 2005 r., zmienioną uchwałą nr XXXI/141/2008 z 23 grudnia 2008 r., w sprawie sposobu gospodarowania komunalnymi lokalami użytkowymi oraz reguł ustalania stawek czynszu za ich wynajęcie.

8. Gospodarka lokalami stanowiącymi mieszkaniowy zasób gminy, w tym zagadnienia związane z prawidłowością prowadzenia windykacji w opłatach z tytułu najmu lokali, nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych i zadań audytowych przeprowadzonych przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Urzędu w latach 2009-2011.

Dorota Bilny zatrudniona w okresie od 1 września 2006 r. do 29 lutego 2012 r. na stanowisku inspektora ds. kontroli wewnętrznej, a od 1 marca 2012 r. pełniąca funkcję audytora w Urzędzie wyjaśniła, że nieplanowanie i nieprzeprowadzanie kontroli w ww. zakresie spowodowane było (...) brakiem przesłanek świadczących o możliwości wystąpienia zagrożeń w tym obszarze. (...) Audytów nie przeprowadzono z uwagi na występujący w okresie od października 2008 r. do stycznia 2011 r. wakat na stanowisku audytora wewnętrznego.

Pan Prezydent wyjaśnił, że (...) zatwierdzając plan audytu na rok 2011 i kontroli wewnętrznej na lata 2009 – 2011 nie przewidywano kontroli w Zarządzie Zasobów Komunalnych w Skarżysku-Kamiennym zagadnień związanych ze wzrostem zaległości w opłatach czynszowych, ponieważ działania jednostki zarządzającej w zakresie windykacji nie budziły naszych zastrzeżeń, co do skuteczności podejmowanych przez nich działań.

W wyniku kontroli NIK przeprowadzonej w ZZK ustalono, że w dniu 31 grudnia 2011 r. stan zaległości z tytułu opłat czynszowych za lokale mieszkalne wynosił 4.389,4 tys. zł i był wyższy o 1.613 tys. zł, tj. o 58% od zaległości istniejących w dniu 1 stycznia 2009 r. W analogicznym okresie zaległości w opłatach czynszowych z tytułu wynajętych lokali użytkowych wynosiły 124,3 tys. zł i były niższe o 21,9 tys. zł, tj. o 15%.

W latach 2009 – 2011 corocznie wzrastał z 42% do 54% udział zaległości z tytułu opłat czynszowych za wynajęte od gminy lokale mieszkalne, w przypisanych kwotach należności z tego tytułu.

Pan Prezydent wyjaśnił, że wiedzę o zaległościach z tytułu najmu lokali, posiadał na podstawie miesięcznych sprawozdań budżetowych. (...) Niestety ciągły wzrost zaległości spowodowany jest trudną sytuacją społeczno-gospodarczą mieszkańców Skarżyska, z powodu wysokiego poziomu bezrobocia przy jednoczesnym wzroście cen za media.

Przeprowadzona analiza akt 10 spraw dotyczących wypowiedzianych umów najmu lokali mieszkalnych wykazała, że podejmowane były czynności windykacyjne przez ZZK zmierzające do wyegzekwowania zaległości z tytułu najmu lokali, co potwierdzają pozwы skierowane do sądu, nakazy zapłaty oraz wnioski o wszczęcie egzekucji komorniczej w celu wyegzekwowania zaległości.

Zdaniem NIK, podejmowane przez ZZK działania windykacyjne oraz prowadzony przez Pana Prezydenta monitoring okazały się mało skuteczne i nie zapobiegły wzrostowi zaległości z tytułu opłat czynszowych za najem lokali mieszkalnych i użytkowych. Pan Prezydent nie podejmował w ramach wykonywania kontroli zarządczej, działań mających na celu wyjaśnienie przyczyn nieskuteczności windykacji tych należności.

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

- 1) podejmowanie skutecznych działań zapewniających zrealizowanie założeń w zakresie przyrostu zasobu lokali mieszkalnych oraz polityki czynszowej, przyjętych w *Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2009-2014*;
- 2) przygotowanie zmian w *Programu* tak, aby źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej określone były na każdy rok;
- 3) utworzenie zasobu tymczasowych pomieszczeń, z przeznaczeniem na wynajem osobom eksmitowanym z lokali mieszkalnych bez prawa do lokalu socjalnego;
- 4) zapewnienie skutecznego nadzoru nad działalnością Zarządu Zasobów Komunalnych, w zakresie poprawy skuteczności windykacji przez tą jednostkę, zaległości z tytułu opłat czynszowych.

* * *

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 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 NIK w Kielcach 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.