



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

P/12/069
LKI-4101-02-07/2012

Kielce, dnia 19 lipca 2012 r.

**Pan
Jacek Jeżyk
Dyrektor
Zarządu Zasobów Komunalnych
w Skarżysku-Kamiennej**

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 Zarządzie Zasobów Komunalnych (ZZK) 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 Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność ZZK w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- zawieranie umów najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy zgodnie z przepisami 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);
- dokonywanie zamian lokali mieszkalnych i socjalnych zgodnie z uchwałą Rady Miasta Skarżysko-Kamienna nr XX/9/2008 z 31 stycznia 2008 r.;
- sporządzanie przed wydaniem lokali najemcom, protokółów zdawczo-odbiorczych określających stan techniczny i stopień zużycia znajdujących się w lokalach instalacji i urządzeń;
- podejmowanie czynności windykacyjnych zmierzających do wyegzekwowania zaległości z tytułu najmu lokali.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprowadzenia ewidencji mieszkaniowego zasobu gminy

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

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

- zawierania umów najmu lokali socjalnych, przed otrzymaniem skierowania z Urzędu Miasta w Skarżysku-Kamiennej;
- niepodjęcia działań na podstawie § 9 ust. 4 uchwały nr LII/69/2010 Rady Miasta Skarżysko-Kamienna z 23 września 2010 r. w sprawie *szczegółowych zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny (...)*, wobec najemcy lokalu użytkowego, który z opóźnieniem (od 20 do 56 dni) wpłacał trzy należne raty zaległości z tytułu opłat czynszowych;
- niekorzystania z uprawnienia do rozwiązywania umów najmu lokali, na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, w przypadkach występowania zaległości w zapłacie przez najemcę czynszu, co najmniej za trzy pełne okresy płatności i po uprzedzeniu najemcy o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego;
- dopuszczania do użytkowania lokali socjalnych, bez posiadania przez najemców tytułu prawnego do nich oraz naliczania ze znacznym opóźnieniem odszkodowań za bezumowne korzystanie z tych lokali.

1. Uchwałą nr XVII/100/2007 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 29 listopada 2007 r. utworzony został Zarząd Zasobów Komunalnych w Skarżysku-Kamiennej, 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.

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.

Zarządzeniem Nr 12 z 19 lipca 2010 r. Pan Dyrektor wprowadził *Zasady funkcjonowania ZZK w zakresie gospodarki nieruchomościami w zasobach gminnych, w tym gminnym zasobem lokalowym oraz obiektami użyteczności publicznej*. Nie opracowano natomiast zasad (sposobu) ewidencjonowania mieszkaniowego zasobu gminy. Dane dotyczące lokali mieszkaniowego zasobu gminy oraz lokali użytkowych prowadziły (w formie zeszytów) osoby zatrudnione w Dziale Administracji Domów Mieszkalnych i Lokali Użytkowych ZZK, lecz dane te nie odzwierciedlały stanu ilościowego lokali na dany dzień. Wpisy w zeszytach uniemożliwiały także ustalenie historii zmian dotyczących najmowanych lokali. I tak np. w odniesieniu do umów zawieranych na czas określony, data zawarcia umowy zapisana była ołówkiem, a następnie wymazywana w przypadku jej zmiany.

2. W latach 2009 – 2011 zrealizowano 18 wniosków o zamianę mieszkań oraz 17 zamian wzajemnych między najemcami. Zamiany prowadzone były m.in. ze względu na potrzebę dokonania podziału lokali o dużej powierzchni użytkowej na mniejsze lokale socjalne (o mniejszej powierzchni użytkowej) w celu przeznaczenia ich do zasiedlenia osobami oczekującymi na lokale socjalne, jak również z przeznaczeniem na eksmisję lub przesiedlenie osób zamieszkujących w budynkach przeznaczonych do rozbiórki.

Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej 15 zamian lokali mieszkalnych stwierdzono, iż zamian tych dokonano zgodnie z uchwałą Rady Miasta Skarżysko-Kamienna nr XX/9/2008 z 31 stycznia 2008 r.

w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Umowy zawarto na czas nieoznaczony lub oznaczony, tj. zgodny z art. 5 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

3. Szczegółowe badanie kontrolne akt spraw dotyczących 25 losowo wybranych umów najmu lokali zawartych w 2008 r., w tym 15 dotyczących lokali mieszkalnych oraz 10 dotyczących lokali socjalnych wykazało, że każda z analizowanych umów została zawarta, w zależności od rodzaju lokalu (mieszkalny lub socjalny) na czas nieoznaczony lub oznaczony, tj. zgodnie z art. 5 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W przypadku trzech umów najmu lokali socjalnych stwierdzono, że umowy te ZZK zawarł z najemcami w okresie od 5 do 18 dni, przed dniem otrzymania z Urzędu Miasta w Skarżysku-Kamiennej pisemnego skierowania, upoważniającego do zawarcia umów. Przyczyną powyższej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie przyjętej w ZZK zasady, zgodnie z którą zawarcie umowy najmu powinno nastąpić dopiero po otrzymaniu skierowania z Urzędu.

4. Uchwała nr XX/9/2008 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z 31 stycznia 2008 r. nie uzależnia zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony, od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu. Uprawnienie wynajmującego w tym zakresie określa art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Analiza ośmiu losowo wybranych umów najmu lokali (dotyczących pięciu lokali mieszkalnych wynajętych na czas nieoznaczony oraz trzech lokali użytkowych) wykazała, że ZZK nie uzależniało zawarcia umów najmu lokali od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu.

Zdaniem NIK, wielkość zaległości z tytułu opłat czynszowych za najem lokali mieszkalnych wynajętych na czas oznaczony oraz lokali użytkowych, uzasadnia korzystanie z uprawnienia określonego w art. 6 ust. 1 ww. ustawy o ochronie praw lokatorów i uzależnienia zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony lub lokalu użytkowego, od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu.

Umowy najmu zobowiązywały najemców do utrzymywania lokali (oraz pomieszczeń, do których byli oni uprawnieni) we właściwym stanie technicznym i higieniczno-sanitarnym zgodnie z przepisami prawa. Najemcy zobowiązani zostali m.in. do dbałości przed uszkodzeniem, przeznaczonych do wspólnego użytku: dźwigów osobowych, klatek schodowych, korytarzy, pomieszczeń zsypów oraz otoczenia budynku.

Przed wydaniem lokalu najemcy sporządzane były, zgodnie z art. 6c o ochronie praw lokatorów, protokoły zdawczo-odbiorcze, podpisane zostały przez administratora ZZK i najemcę, określające stan techniczny i stopień zużycia znajdujących się w lokalu instalacji i urządzeń.

5. W dniu 31 grudnia 2011 r. zaległości w opłatach za najem lokali mieszkalnych wynosiły 4.389,4 tys. zł i były wyższe o 1.613 tys. zł od zaległości w dniu 1 stycznia 2009 r., tj. o 58%. W odniesieniu do lokali użytkowych, zaległości w opłatach w dniu 31.12.2011 r. wyniosły 124,3 tys. zł i były wyższe o 11,5 tys. zł od zaległości w dniu 31 grudnia 2009 r., tj. o 10%.

Na koniec lat 2009, 2010 i 2011, udział zaległości z tytułu opłat czynszowych w przypisanych należnościach z tytułu dochodów uzyskanych przez ZZK z ww. opłat, był rosnący. Najwyższy wzrost wystąpił w odniesieniu do lokali mieszkalnych, tj. z 42% (na 31.12.2009 r.) do 54% (na 31.12.2011 r.).

W związku z zaległościami w opłatach czynszowych, ZZK wypowiadał najemcom umowy najmu, a mianowicie:

- według stanu na dzień 31.12.2009 r. wypowiedzianych zostało 27 umów najmu lokali mieszkalnych, w odniesieniu do których 12 spraw (w 2009 r.) skierowanych zostało do sądu, lecz nie zakończyły się one (w 2009 r.) wyrokiem sądu orzekającym eksmisję do lokalu socjalnego;
- według stanu na dzień 31.12.2010 r. wypowiedzianych zostało 16 umów najmu lokali mieszkalnych, w odniesieniu do których cztery sprawy skierowane zostały (w 2010 r.) do sądu, z czego dwie sprawy zakończone zostały wyrokiem sądu orzekającym eksmisję do lokalu socjalnego, lecz eksmisje te nie zostały jeszcze wykonane;
- według stanu na dzień 31.12.2011 r. wypowiedzianych zostało 13 umów najmu lokali mieszkalnych, w odniesieniu do których trzy sprawy skierowane zostały (w 2011 r.) do sądu. W 2011 r. sześć spraw zakończonych zostało wyrokiem sądu orzekającym eksmisję do lokalu socjalnego, lecz eksmisje te nie zostały jeszcze wykonane.

Z dniem wypowiedzenia umowy najmu, ZZK naliczał najemcom najwyższą stawkę czynszu za bezumowne korzystanie z lokali.

Spośród 27 wypowiedzianych w 2009 r. oraz 16 wypowiedzianych w 2010 r. umów najmu lokali, w dwóch przypadkach w 2009 r. i w dwóch przypadkach w 2010 r., najemcy spłacili całość zadłużenia, na łączną kwotę 21.711,25 zł. Spośród 13 wypowiedzianych w 2011 r. umów najmu lokali, w jednym przypadku zadłużenie w kwocie 9.697,32 zł najemca uregulował w dniu 10.08.2011 r. W związku z powyższym wypowiedzenie umowy najmu anulowano, a następnie ww. lokal sprzedany został na rzecz najemcy, na podstawie aktu notarialnego z dnia 28.10.2011 r.

W odniesieniu do pozostałych wypowiedzianych umów najmu lokali mieszkalnych, tj. 25 w 2009 r., 14 w 2010 r. oraz 12 wypowiedzianych w 2011 r., ZZK nie wyegzekwował od najemców, odszkodowań za bezumowne korzystanie z lokali mieszkalnych, pomimo podejmowanych czynności windykacyjnych wobec najemców. Kwota odszkodowań pozostałych do wyegzekwowania stanowiła odpowiednio na koniec grudnia: 2009 r. – 192.614 zł; 2010 r. – 108.393,01 zł; 2011 r. – 96.705,67 zł.

Na podstawie akt spraw dotyczących dziesięciu wypowiedzianych umów najmu lokali mieszkalnych, (w tym wybranych losowo dwóch umów wypowiedzianych w 2009 r., czterech wypowiedzianych w 2010 r. oraz czterech wypowiedzianych w 2011 r.) ustalono, że ZZK podejmował czynności windykacyjne zmierzające do wyegzekwowania powstałych zaległości, co potwierdzają pozwy skierowane do sądu przez ZZK, nakazy zapłaty, wnioski o wszczęcie egzekucji komorniczej w celu wyegzekwowania zaległości z tytułu opłat czynszowych.

6. W toku kontroli zbadano prawidłowość egzekwowania przez ZZK, zaległości w kwocie 7.495,22 zł z tytułu opłat czynszowych za lokal użytkowy przy ul. Tysiąclecia w Skarżysku-Kamienna, w związku z rozłożeniem tej zaległości na raty w 2011 r. Stwierdzono, że spośród ośmiu należnych rat zaległości, trzy raty (38%) uiszczone zostały nieterminowo, w tym jedna w kwocie niższej od ustalonej, a mianowicie:

- I należna rata w kwocie 936,90 zł uiszczona została częściowo w kwocie 413 zł, natomiast pozostała jej część (523,90 zł) dopiero w dniu 26.07.2011 r., tj. z opóźnieniem 56 dni w stosunku do wymaganego terminu zapłaty (31.05.2011 r.);
- II należna rata w kwocie 936,90 zł uiszczona została w pełnej wysokości, lecz z opóźnieniem 26 dni w stosunku do wymaganego terminu zapłaty (30.06.2011 r.);
- V należna rata w kwocie 936,90 zł uiszczona została w pełnej wysokości, lecz z opóźnieniem 20 dni w stosunku do wymaganego terminu zapłaty (31.08.2011 r.).

Pomimo, że zgodnie z § 9 ust. 4 uchwały nr LII/69/2010 Rady Miasta Skarżysko-Kamienna z 23 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających gminie Skarżysko-Kamienna i jej jednostkom podległym (.....), w przypadku niedotrzymania terminu zapłaty którejkolwiek z ustalonych rat, należność staje się natychmiast wymagalna, a odsetki pobiera się za okres od pierwotnego terminu płatności, to jednak ZZK nie podjęła działań wobec najemcy lokalu użytkowego.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki umarzania zaległości z tytułu opłat czynszowych za najem lokali mieszkalnych lub użytkowych.

7. Analiza pięciu przypadków, w których lokatorzy pozostawali w zwłoce z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, co najmniej za trzy pełne okresy płatności wykazała, że w żadnym z nich nie nastąpiło rozwiązanie umowy najmu na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, pomimo uprzedzenia najemcy na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego. Informację o zamiarze wypowiedzenia umowy najmu lokalu mieszkalnego w przypadku nieuregulowania długu w wyznaczonym terminie, zamieszczano w wezwaniach do zapłaty. Pomimo trzy lub czterokrotnego wezwania do zapłaty zadłużenie najemców rosło.

Zdaniem NIK, w przypadku występowania zwłoki w zapłacie czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, co najmniej za trzy pełne okresy płatności, ZZK powinien korzystać z uprawnienia do wypowiedzania umowy najmu lokali z zasobu mieszkaniowego gminy Skarżysko-Kamienna, określonego w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów,.

8. Badanie dokumentacji dotyczącej wynajmu dziesięciu lokali socjalnych wykazało, że pięć z nich było użytkowanych przez dotychczasowych najemców bez przedłużonej umowy najmu, przez okres od 14 do 27 miesięcy (licząc do dnia 1 czerwca 2012 r.). Doprowadziło to do bezumownego korzystania z lokali, w sytuacji, w której nie wiadomo było, czy zachodzą przesłanki do najmu lokali socjalnych, określone w art. 23 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Osoby użytkujące te lokale zostały pisemnie poinformowane przez ZZK o podniesieniu stawki czynszu, wezwane do natychmiastowej spłaty zaległości z tytułu opłat czynszowych w łącznej kwocie 14.831 zł oraz do niezwłocznego zawarcia umowy.

Ze znacznym opóźnieniem wynoszącym od 92 do 306 dni, ZZK naliczył najemcom odszkodowanie za bezumowne korzystanie z tych lokali socjalnych.

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

- 1) opracowanie i stosowanie ewidencji mieszkaniowego zasobu gminy;
- 2) zawieranie umów najmu lokali socjalnych po otrzymaniu pisemnego skierowania z Urzędu;
- 3) rozważenie podjęcia działań w celu wprowadzenia uzależnienia zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony lub lokalu użytkowego, od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu;
- 4) podejmowanie skutecznych działań na podstawie § 9 ust. 4 uchwały Nr LII/69/2010 Rady Miasta Skarżysko-Kamienna z 23 września 2010 r., w przypadkach niewywiązywania się najemców z ustalonych terminów płatności zaległości czynszowych rozłożonych na raty;
- 5) korzystanie z uprawnienia określonego w art. 11 ust. 2 pkt. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, w zakresie dotyczącym wypowiedzania umów najmu lokali z zasobu mieszkaniowego gminy Skarżysko-Kamienna,

w przypadku występowania zwłoki w zapłacie czynszu lub innych opłat za używanie lokalu co najmniej za trzy pełne okresy płatności;

- 6) przeciwdziałanie bezumownemu korzystaniu przez najemców z lokali socjalnych;
- 7) niezwłoczne naliczanie odszkodowań za bezumowne korzystanie z lokali przez najemców.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora 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 Dyrektorowi 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.