



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

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

Szczecin, dnia 9 lipca 2012 r.

**Pan
Piotr Jan Jedliński
Prezydent Miasta Koszalina**

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 Szczecinie przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Koszalinie, zwanym w dalszej treści „Urzędem” w zakresie gospodarowania w latach 2009 - 2011 mieszkaniowym zasobem Gminy – Miasto Koszalin, zwanej dalej „Miastem”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK (w brzmieniu obowiązującym do dnia 1.06.2012 r. – art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²), przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w kontrolowanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Ocenę ogólną uzasadniają poniższe oceny częściowe i ustalenia.

1. Rada Miasta ustaliła, zgodnie z przepisami ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³ (zwanej dalej „*uoopl*”), zasady gospodarowania lokalami z mieszkaniowego zasobu Miasta (zwanego dalej „*zasobem*”). Rada uchwaliła m.in. program gospodarowania *zasobem* na lata 2007 – 2011, zwany dalej „*programem 2007-2011*”, i zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład *zasobu* (zawierające elementy wymagane art. 21 ust. 2 i 3 *uoopl*) oraz zasady najmu lokali użytkowych i ich zbywania, a także zasady zbywania lokali mieszkalnych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴.

¹ Dz. U. z 2012 r. , poz. 82

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482

³ Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.

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

Prezydent realizując wymogi ustawowe i określone przez Radę w latach 2009-2011 m.in. zmienił skład powołanej w 2008 r. społecznej komisji mieszkaniowej, wydzielił z *zasobu* 73 lokale socjalne, 12 pomieszczeń tymczasowych i 1 do wynajmu na czas trwania stosunku pracy oraz określił bazowe stawki czynszu lokali z *zasobu*.

Stwierdzono, że nie dokonywano okresowych i końcowej oceny stopnia realizacji zadań ustalonych w *programie 2007-2011* mimo zawartego w nim zapisu w § 31, że realizacja zadań uzależniona jest od stawek czynszu, możliwości finansowych budżetu Miasta i pozyskania środków zewnętrznych.

Stosowany sposób udostępniania informacji dotyczących zasad gospodarowania zasobem gwarantował równy dostęp do tych informacji mieszkańcom *Miasta*. Wszelkie informacje w tym zakresie, tj. zasady ustalania stawek czynszu, rozpatrywania spraw o przydział lokali, sprzedaży, wynajmu lub dzierżawy lokali użytkowych, zamieszczano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, a także na tablicach ogłoszeń.

2. Zadania objęte zakresem kontroli NIK realizowały poprawnie 2 wydziały i jednostka organizacyjna Miasta, tj. Zarząd Budynków Mieszkalnych (zwany dalej „ZBM”). ZBM gospodarował i zarządzał zasobem, w tym m.in. prowadził ich ewidencję, rozpatrywał wnioski i sporządzał listy osób uprawnionych do lokalu, zawierał i wypowiadał umowy najmu, prowadził windykację należności z najmu oraz zlecał i nadzorował remonty lokali. Sprzedaż lokali z *zasobu* realizował Wydział Gospodarki Nieruchomościami. Sprawowanie nadzoru nad ZBM, w tym nad realizacją zadań, których celem było bieżące zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, prawidłowy poziom usług komunalnych oraz nadzór właścicielski wykonywał Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

Prezydent nie ustalił zasad gromadzenia bieżącej informacji o *zasobie*, nie określił jaka i w jakiej formie powinna być prowadzona ewidencja zarządzanego mienia przez ZBM, w jakim zakresie i z jaką częstotliwością należy przekazywać i uzgadniać informacje o *zasobie*. Prowadzone w formie elektronicznej przez poszczególne działy ZBM odrębne ewidencje (pustostanów, lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, lokali mieszkalnych i użytkowych) nie były spójne. Stwierdzono, np. że liczba lokali socjalnych faktycznie znajdujących się w *zasobie*, nie pokrywała się ze stanem ewidencji prowadzonej w ZBM.

W *zasobie* według stanu na 31.12.2011 r. znajdowało się 6.047 lokali, z tego 466 użytkowych i 5.981 mieszkalnych, z których 4907 wynajmowano na czas nieoznaczony i 603 na czas oznaczony (w tym 580 jako lokale socjalne i 14 na czas wykonywania pracy). Z ewidencji lokali socjalnych prowadzonej w dziale lokalowym ZBM wynikało, że 11 umów zawarto na czas nieoznaczony, wbrew przepisom art. 5 ust. 2 i art. 23 ust. 1 *uoopl*.

Kontrola 70 wybranych umów najmu lokali z *zasobu*, z tego 65 umów najmu lokali mieszkalnych (25 zawartych przed 2009 r., 20 w okresie kontrolowanym z listy uprawnionych, 5 lokali o pow. powyżej 80 m² i 15 zamian) oraz 5 umów najmu lokali użytkowych zawartych w latach 2009-2011 wykazała m.in., że lokale te wynajmowane były zgodnie z przepisami art. 5 i art. 23 *uoopl* oraz zasadami ustalonymi przez Radę.

3. NIK pozytywnie ocenia zwiększenie możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej, w tym m.in. wybudowanie 4 budynków socjalnych z 96 lokalami oraz wynajmowanie od spółdzielni mieszkaniowych 21 lokali z przeznaczeniem na lokale socjalne.

W okresie badanym nie zmniejszyło się zapotrzebowanie społeczności lokalnej na lokale z *zasobu*. Liczba wniosków osób oczekujących na najem lokalu w latach 2009-2011 wzrosła z 836 osób do 1.023 osób wg stanu na 31.12.2011 r., tj. o 22,4 %. Umowy najmu zawarto w 2009 r. ze 160 osobami (19,1% oczekujących), w 2010 r. ze 106 (11,8%) i w 2011 r. z 132 (12,9%). Spośród 1.023 wniosków oczekujących na realizację 216 dotyczyło najmu na czas nieoznaczony i 807 na czas oznaczony, w tym 453 wniosków osób z wyrokiem sądu, o eksmisji do lokalu socjalnego.

W ocenie NIK czas oczekiwania na lokal mieszkalny, a w szczególności na socjalny był zbyt długi. Według stanu na koniec 2011 r., spośród osób zakwalifikowanych i ujętych na listach z 2009-2011 nie zawarto umów najmu z 13 osobami na czas nieoznaczony (7 wniosków z 2002 r., 2 z 2005 r., po 1 z lat 2006-2008), z 23 na lokal zmienny w związku z rozbiórką budynku (6 z 2009 r. i 17 z 2010 r.) i z 19 na lokal socjalny na podstawie wyroków sądowych (2 z 2000 r., 1 z 2002 r., 2 z 2004 r., 5 z 2005 r., 3 z 2006 r. i 6 z 2007 r.). W kontrolowanym okresie Miasto z tytułu nieudostępnienia lokalu socjalnego wypłaciło odszkodowania właścicielom lokali z których sąd nakazał eksmisję w łącznej kwocie 69,4 tys. zł, z tego 13,2 tys. zł w 2010 r. i 56,2 tys. zł w 2011 r.

NIK negatywnie ocenia tryb wstępnej weryfikacji wniosków oraz nieprzedkładanie do zaopiniowania *komisji* wszystkich (w danym roku) wniosków osób spełniających kryteria do wynajmu lokalu z *zasobu*.

Wstępna weryfikacja wniosków, pod względem ich kompletności oraz spełnienia przez wnioskodawcę kryteriów ustawowych i określonych przez Radę, prowadzona była jednoosobowo przez kierownika działu spraw lokalowych ZBM, co naruszało tzw. zasadę „dwóch par oczu”⁵. Posiedzenia *komisji* odbywały raz w roku przy opracowaniu list przydziału lokali, a jej członkowie nie posiadali uprawnień do przetwarzania danych osobowych. Zweryfikowane wnioski, które spełniały kryteria przedkładane były *komisji* do zaopiniowania po 3 latach od złożenia wniosku. Zasadę tę bez akceptacji Rady jako organu uprawnionego wg art. 21 ust. 1 pkt 2 *uooip* wprowadził do stosowania ZBM, na wniosek *komisji* ze względu na rosnącą liczbę wniosków do rozpatrzenia.

W wyniku takiego postępowania do zaopiniowania *komisji* przedstawione zostały w 2009 r. wnioski 256 osób, w 2010 r. - 238, a w 2011 r. - 324, które złożone były przed 2009 r. Natomiast nie przedstawiono *komisji* do zaopiniowania wniosków złożonych w latach 2009-2011 i spełniających kryteria odpowiednio 110, 107 i 121.

4. NIK pozytywnie ocenia monitoring i podejmowane działania w celu poprawy wykorzystania lokali w *zasobie*.

W latach 2009- 2011 ZBM wypowiedział 542 umowy wynajmu lokali mieszkalnych (329 w 2011 r.), 2 lokalu socjalnego i 40 lokalu użytkowego zgodnie z przepisami art. 11 ust. 2 i ust. 3 *uooip*. Wypowiedzenie umów najmu lokalu mieszkalnego na czas nieokreślony nastąpiło w 534 przypadkach z powodu zalegania z zapłatą czynszu, w 4 podnajęcie lub użyczenie bez zgody właściciela i w 2 uzyskanie przez najemcę tytułu prawnego do innego lokalu. Powodem wypowiedzenia 2 umów najmu lokalu socjalnego było używanie lokalu niezgodne z przeznaczeniem albo

⁵ Zgodnie z „zasadą dwóch par oczu” każdy wniosek powinien być weryfikowany niezależnie przez 2 osoby, co wyklucza lub znacznie ogranicza ryzyko zagrożenia korupcją

podnajęcie lokalu bez pisemnej zgody właściciela. Natomiast wypowiedzenie umów najemcom lokali użytkowych następowało z powodu zalegania z płatnościami.

Mimo podejmowanych działań ZBM w celu oddania w użytkowanie niezagospodarowanych lokali, liczba tzw. „pustostanów” wzrosła w latach 2009-2011 ze 137 do 164 na koniec 2011 r., co spowodowane zostało m.in. wzrostem liczby lokali w budynkach przeznaczonych do rozbiórki z 11 w 2009 r. do 36 w 2011 r. i lokali przeznaczonych do remontu z 51 w 2009 r. do 58 w 2011 r. Lokale przeznaczone do remontu lub rozbiórki stanowiły odpowiednio w latach 51,8%, 66,9% i 60,1% ogółu pustostanów. Dział spraw lokalowych ZBM, prowadził i na bieżąco aktualizował wykaz pustostanów i przekazywał Dyrektorowi ZBM, informację o lokalach nieeksploatowanych powyżej 3 miesięcy w celu ich zagospodarowania. Według stanu na 31.12.2011 r. 37 pustostanów oczekiwało na ponowne wynajęcie lub zbycie, w tym 3 lokale użytkowe oczekiwały od września-grudnia 2009 r. i 10 od lipca-listopada 2010 r.

5. W kontrolowanym okresie *program 2007-2011* zakładał sprzedaż 1300 lokali mieszkalnych z *zasobu* (500 w 2009 r. i po 400 w 2010 i 2011 r.). W latach 2009-2011 sprzedano z *zasobu* 332 lokale mieszkalne (w trybie przetargowym 10 i bezprzetargowo 322) oraz 10 lokali użytkowych (w trybie przetargowym 6 i bezprzetargowo 4) i uzyskano 11.303,4 tys. zł, co stanowiło 81,8% planu. Niewykonanie rzeczowe i finansowe planu sprzedaży spowodowane było zmianami cen rynkowych i polityki prywatyzacyjnej Miasta w tym okresie.

Kontrola sprzedaży w trybie przetargowym 8 lokali (z tego 5 mieszkalnych i 3 użytkowych) oraz w trybie bezprzetargowym 12 lokali na rzecz dotychczasowych najemców (z tego 10 mieszkalnych i 2 użytkowych) wykazała, że sprzedaży lokali dokonano zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zasadami ustalonymi przez Radę.

6. W latach 2009-2011 podstawowe stawki bazowe czynszu w lokalach mieszkalnych *zasobu* określono w wysokości odpowiednio 4,60 zł/m², 5,10 zł/m² i 5,70 zł/m² i nie przekraczały 3,00% stawki odtworzeniowej lokali dla województwa zachodniopomorskiego oraz lokali socjalnych odpowiednio 1,38 zł/m², 1,53 zł/m² i 1,71 zł/m², które stanowiły 50% najniższej stawki czynszu.

Obniżki podstawowej stawki bazowej wynikały ze standardu i stanu technicznego lokalu, jego położenia, wyposażenia itp., a ich procentowe wysokości wynikały z *programu 2007-2011*. Natomiast podwyżkę podstawowej stawki bazowej o 10% wprowadzono dla lokali w budynkach mieszkalnych oddanych do użytkowania po 1.01.2003 r. oraz w 45 budynkach z 563 lokalami, w których wykonano termoizolację budynku.

W latach 2009-2011, po uwzględnieniu czynników podwyższających i obniżających, maksymalne stawki czynszu wynosiły odpowiednio 5,06 zł/m², 5,61 zł/m² i 6,27 zł/m², a minimalne 2,76 zł/m², 3,06 zł/m² i 3,42 zł/m².

7. Miasto w celu zabezpieczenia przyszłych należności z tytułu najmu lokalu mieszkalnego z *zasobu* pobierało kaucję zabezpieczającą w wysokości 12-krotnego czynszu miesięcznego za lokal według stawki obowiązującej w dniu zawarcia umowy, a z tytułu najmu lokalu użytkowego w wysokości 2 miesięcznego czynszu miesięcznego o równowartości kwoty wadium.

W latach 2009-2011 umorzone zostały, według zasad ustalonych przez Radę, zaległości czynszowe o wartości odpowiednio 596,0 tys. zł (121 najemcom), 401,4 tys. zł (70 najemcom) i 68,6 tys. zł (15 najemcom) oraz rozłożono na raty spłatę odpowiednio 1.099,9 tys. zł (362 najemcom), 681,1 tys. zł (252 najemcom) i 16,5 tys. zł (9 najemcom).

W celu windykacji zaległości czynszowych Miasto, po nieskuteczności wezwań i upomnień, w 2009 r. skierowano do sądu 258 pozwów o zapłatę 1.727,5 tys. zł, w 2010 r. - 375 pozwów na kwotę 3.364,2 tys. zł i w 2011 r. 421 pozwów na kwotę 2.782 tys. zł. Ponadto z orzeczonych przez sąd eksmisji najemców z tytułu zalegania z opłatami czynszowymi za 216 lokali mieszkalnych i 2 lokali użytkowych, wykonano odpowiednio 172 i 2 eksmisje.

W ocenie NIK podejmowane w latach 2009- 2011 działania przez Miasto w celu zapobieżenia powstaniu zaległości z tytułu najmu lokali oraz ich odzyskania, nie były skuteczne i nie zmniejszyły zadłużenia lokatorów. Zaległości czynszowe ogółem z tytułu najmu lokali z zasobu wzrosły z 18.077,1 tys. zł na początku 2009 r. do 23.839,4 tys. zł na koniec 2011 r., tj. o 5.762,3 tys. zł, przy czym zadłużenie lokali mieszkalnych wzrosło o 6.173,8 tys. zł, a lokali użytkowych zmalało o 411,5 tys. zł. Natomiast w strukturze zaległości na koniec 2011 r. zaległości czynszowe za najem lokali mieszkalnych stanowiły 77,8%, socjalnych 17,0% i użytkowych 5,2%.

Miasto przystąpiło w 2012 r. do działań naprawczych w ZBM w celu poprawy i usprawnienia powierzonych zadań w zakresie zarządzania nieruchomościami oraz procesu zintensyfikowania windykacji należności czynszowych.

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

1. Wykonanie analizy i oceny końcowej realizacji programu 2007-2011, przedłożenie jej wyników Radzie oraz wykorzystanie przy opracowywanym programie gospodarowania zasobem na lata 2012-2017.
2. Wypracowanie i wdrożenie systemu zbierania danych o zasobie Miasta w celu zapewnienia kompletności i rzetelności ewidencji lokali w zasobie Miasta.
3. Dokonywanie oceny wniosków o najem lokalu z zasobu Miasta z zachowaniem zasady 2 par oczu.
4. Przedkładanie do opiniowania komisji mieszkaniowej wszystkich wniosków spełniających kryteria przed opracowaniem listy osób na dany rok zgodnie z obowiązującą uchwałą Rady Miasta.
5. Skrócenie czasu realizacji wyroków sądowych o eksmisji najemców do lokali socjalnych.
6. Niezwłoczne zagospodarowywanie tzw. pustostanów z zasobu Miasta.
7. Zwiększenie skuteczności windykacji wobec najemców lokali z zasobu zalegających z opłatami.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK⁶ oczekuje od Pana Prezydenta, w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK⁶, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK⁶, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

⁶ Patrz przypis nr 2