



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 12 sierpnia 2010 r.

**Pan
Roman Szełemej
Prezydent
Miasta Wałbrzycha**

LWR-4101-07-01/2011
P/11/108

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, skontrolowała Urząd Miejski w Wałbrzychu („Urząd”) w zakresie realizacji zadań związanych z gospodarką mieszkaniową w latach 2008-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia realizację przez Gminę Wałbrzych zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej.

Tak sformułowaną ocenę ogólną uzasadniają zamieszczone poniżej oceny cząstkowe.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyjęte i stosowane rozwiązania organizacyjne w zakresie gospodarki mieszkaniowej. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą (lata 2008-2010) regulaminy organizacyjne uwzględniały w swojej treści wszystkie dziedziny związane z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym. Precyzyjnie i szczegółowo określone były zadania, kompetencje i odpowiedzialność poszczególnych komórek zaangażowanych w przedmiotową działalność.

Prawidłowo w ocenie NIK realizowany był również wewnętrzny nadzór nad wykonywaniem zadań związanych z gospodarką mieszkaniową. W latach 2008-2010 w przedmiotowym obszarze zostało zrealizowanych 5 zadań audytowych, a także 3 kontrole podmiotu wykonującego zarząd komunalnym zasobem mieszkaniowym. Przeprowadzone postępowania audytowe i kontrolne były prawidłowo udokumentowane, a w ich następstwie sformułowano rekomendacje i wnioski mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Gmina Wałbrzych zrealizowała obowiązki wynikające z art. 21 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹. Uchwalony przez Radę Miejską Wałbrzycha w grudniu 2008 r. „Wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Wałbrzych na lata 2009-2013” (Program), zawierał wymagane cytowanymi wyżej przepisami elementy, w tym głównie: prognozę wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego, analizę potrzeb w zakresie remontów i modernizacji, planowaną sprzedaż lokali, zasady polityki czynszowej, sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami, źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej, wysokość wydatków na gospodarkę mieszkaniową w kolejnych latach, a także opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania zasobem mieszkaniowym. W wymaganych terminach i formie, Prezydent Wałbrzycha przedkładał Radzie Miejskiej roczne sprawozdania z wykonania Programu, zawierające szczegółowe analizy kształtowania się poszczególnych wielkości, wskazania słabych i mocnych stron realizacji poszczególnych przedsięwzięć, a także propozycje modyfikacji Programu.

Uchwałami Rady Miejskiej określone były również zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

3. Na miarę posiadanych możliwości finansowych, Gmina Wałbrzych realizowała obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym². Mimo systematycznego sporządzania i uchwalania nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (8 w latach 2008-2010), przedmiotowymi uregulowaniami objętych było łącznie 1.258,2836 ha gruntów, co stanowiło jedynie 14, 84% ogólnej i 42, 1% zurbanizowanej powierzchni Gminy Wałbrzych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli taki stan rzeczy w sposób istotny ograniczał możliwości uporządkowanego zagospo-

¹ Dz. U. z 2005 r. nr 31 poz. 266 ze zm.

² Dz. U. z 2003 r. nr 80 poz. 717 ze zm.

darowania obszaru gminy, w tym także w części dotyczącej terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe.

Sytuację w dziedzinie planowania przestrzennego dodatkowo skomplikowała stwierdzona uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha (nr VI/31/11 z dnia 31 stycznia 2011 r.) dezaktualizacja istniejącego „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”. Wynikające z przedmiotowego faktu: konieczność opracowania nowego dokumentu oraz wprowadzenia zmian w istniejących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, odsuwały na dalszą i nieokreśloną czasowo perspektywę możliwości przystąpienia do opracowania planów dla nowych obszarów gminy.

4. Ograniczone możliwości finansowe w istotnym stopniu determinowały działania Gminy Wałbrzych w zakresie gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, w tym także związane z pozyskiwaniem lokali mieszkalnych. W okresie objętym kontrolą nie realizowano nowych inwestycji mieszkaniowych, a jedynym źródłem zwiększenia zasobu lokalowego były adaptacje budynków niemieszkalnych. Z braku środków nie podejmowano również i nie prowadzono zorganizowanych przedsięwzięć przygotowujących warunki (infrastrukturę techniczną) do nowych inwestycji mieszkaniowych.

Przy braku własnych możliwości inwestowania, Gmina Wałbrzych prowadziła działania na rzecz promowania istniejących terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Opracowano i bieżąco aktualizowano (w formie graficznej i opisowej) ofertę nieruchomości gruntowych jako działek budowlanych. Informacje o wolnych terenach budowlanych przekazywane były również bezpośrednio (w formie mailingu) do 170 developerów działających na terenie kraju.

Gminy Wałbrzych podejmowała działania na rzecz pozyskiwania dodatkowych (poza-budżetowych) źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w części dotyczącej remontów i modernizacji budynków. W latach 2008-2010 pozyskano środki w łącznej kwocie 855,2 tys. zł, w tym: 194,8 tys. zł z funduszy unijnych, 123,4 tys. zł, jako wsparcie z Banku Gospodarstwa Krajowego oraz 537 tys. zł w formie odszkodowań za szkody górnicze. W porównaniu do łącznej kwoty wydatków na remonty i konserwacje substancji mieszkaniowej było to jedynie 1,95%, jednakże należy podkreślić, że wnioskowanie o środki pomocowe (UE, BGK) wiązało się z zapewnieniem finansowania tzw. wkładów własnych, limitowanym możliwościami finansowymi budżetu gminy.

5. Najwyższa Izba Kontroli, jako niekorzystną ocenia sytuację w zakresie realnych możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Gminy Wałbrzych. Rosnąca przeciętnie o blisko 34% rocznie liczba osób ubiegających się o przydział lokali (z 1.284 osób w roku 2008 do 1.791 w roku 2009 i 2.300 osób w 2010 r.) w kontekście liczby przydzielonych mieszkań (odpowiednio 244, 290 i 277) powodowała systematyczne zmniejszanie się wskaźnika zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (z 19% w roku 2008 do 16,2% w roku 2009 i 12% w 2010 r.). Przyczyną takiego stanu rzeczy było zjawisko stałego zmniejszania się rozmiarów, pozostającego w dyspozycji Gminy Wałbrzych, komunalnego zasobu mieszkaniowego. W okresie objętym kontrolą liczba mieszkań zmniejszyła się o 1.333, co stanowiło 8,5% zasobu. Podkreślenia wymaga fakt, iż w tym samym okresie pozyskano jedynie 17 lokali mieszkalnych, tj. 0,06% całego stanu posiadania.

Negatywnym, w ocenie NIK, zjawiskiem był (w kontekście malejących możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych) wzrost liczby lokali niezamieszkałych. W badanym okresie, tzw. „pustostany” w liczbie: w 2008 r. – 800 lokali, w 2009 r. – 941 lokali i w 2010 r. – 954 lokale, stanowiły odpowiednio 5,1%, 6,3% i 6,6% całego zasobu lokalowego pozostającego w dyspozycji Gminy Wałbrzych. Negatywnie należy ocenić fakt, iż przedmiotowe zjawisko, stanowiące istotną barierę zwiększania możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, nie znalazło właściwego odzwierciedlenia zarówno w samym wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym, jak i w sporządzanych za lata 2008 i 2009 sprawozdaniach z jego realizacji. Zdaniem NIK niezbędne jest podjęcie działań mających na celu usprawnienie pozyskiwania informacji o ilości i lokalizacji „pustostanów”, a także analiza przyczyn wyłączenia mieszkań z eksploatacji pod kątem możliwości szybkiego zasiedlenia tych lokali, które nadają się do zamieszkania.

6. Z zachowaniem wymogów określonych w art. 23 ust. 1-4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, gmina Wałbrzych gospodarowała zasobem lokali przeznaczonych na mieszkania socjalne. We wszystkich zbadanych przypadkach umowy (10 wybranych losowo) o najem lokali socjalnych były zawierane na czas określony, na wnioski osób spełniających kryteria dochodowe lub w wykonaniu prawomocnych wyroków sądowych. Na bieżąco i w sposób udokumentowany monitorowano sytuację materialną najemców. Ustalane za najem lokali socjalnych opłaty nie przekraczały 50% najniższych stawek czynszu, określonych stosownymi uchwałami Rady Miejskiej.

Zgodnie z zasadami wynikającymi z uchwał Rady Miejskiej, zawierane były również umowy o odpłatne użytkowanie lokali mieszkalnych. We wszystkich skontrolowanych przypadkach (10 wybranych losowo) umowy były zawierane przez działającego w imieniu gminy zarządcę komunalnego zasobu mieszkaniowego (Miejski Zarząd Budynków Sp. z o.o.), na podstawie imiennych skierowań wydawanych przez właściwą merytorycznie komórkę organizacyjną Urzędu Miejskiego. Umowy były zawierane na czas nieoznaczony i w swojej treści zawierały wszystkie uregulowania związane z użytkowaniem lokalu mieszkalnego, w tym głównie prawa i obowiązki stron oraz wysokość należnych opłat z tytułu najmu.

7. Zgodnie z zasadami określonymi w „Wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Wałbrzych na lata 2009-2013”, była realizowana polityka czynszowa. Ustalane zarządzeniami Prezydenta Miasta Wałbrzycha stawki czynszu bazowego, uwzględniały rzeczywiste wskaźniki inflacji i w badanym okresie nie przekraczały 3% wartości odtworzeniowej lokali. Stosowany system zróżnicowania wysokości czynszu (zniżki i wyżki w stosunku do stawki bazowej) pozwalał na udzielanie bonifikat w opłatach za lokale o obniżonym standardzie wyposażenia, jak również stosowanie podwyższonych stawek za mieszkania poddane zabiegom remontowym.

Negatywnym w ocenie Najwyższej Izby Kontroli zjawiskiem, były znaczne zaległości w opłatach czynszowych od najemców lokali komunalnych. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, zadłużenie najemców względem gminy wzrastało przeciętnie w tempie blisko 8%, tj. z 69,4 mln zł na koniec roku 2008 do 74,9 mln zł na koniec 2009 r., i do 81,6 mln zł na koniec 2010 r. Było to odpowiednio 136,9%, 131,6% i 134,6% łącznych kwot wydatków ponoszonych rocznie na gospodarkę mieszkaniową (dział 700 klasyfikacji budżetowej). Wskaźnik ściągальności liczony relacją przypisów do rzeczywistych wpłat obniżał się z 90,7% w roku 2008 do 88,2% w 2009 r. i do 85,7% w roku 2010.

Kontrola wykazała, że tak podmiot zarządzający komunalnym zasobem mieszkaniowym, jak i sam Urząd prowadziły działania windykacyjne oraz działania zmierzające do optymalizacji zadłużenia. W okresie objętym kontrolą wysłano do dłużników łącznie ponad 20 tys. upomnień i wezwań do zapłaty, wszczęto ponad 2.600 postępowań związanych z wypowiedzeniem umów, przeprowadzono ponad 2.400 postępowań o umorzenie zaległości i zawarto ponad 2.700 ugód i porozumień w sprawach restrukturyzacji zadłużenia. Uwzględniając powyższe fakty, a także rzeczywiste dane ewidencyjne należy jednak stwierdzić, iż działania w przedmiotowej kwestii były niewystarczająco skuteczne i nie przynosiły efektów w postaci realnego zmniejszenia stanu zaległości czynszowych.

8. Niekorzystnymi w ocenie NIK, były dla Gminy Wałbrzych uwarunkowania do gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, zwłaszcza w kwestiach związanych z bieżącym utrzymaniem jego stanu technicznego oraz przeciwdziałaniem dekapitalizacji budynków i lokali mieszkalnych. Zasób pozostający własnością gminy, w 97% stanowiły budynki wybudowane przed 1945 rokiem. Blisko 40% substancji mieszkaniowej było zużytej w ponad 50%, a jedynie niecałe 6% pozostawało w stanie dobrym i zadowalającym. Taki stan rzeczy wyznaczał bezpośrednio zakres i wielkość realnych potrzeb w zakresie bieżących konserwacji oraz remontów, określonych w „Wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Wałbrzych na lata 2009-2013” (wg stanu na koniec 2007 r.) rocznie na kwotę blisko 70 mln zł.

W znacznej rozbieżności w stosunku do zinwentaryzowanych potrzeb pozostawały możliwości finansowania robót związanych z remontami substancji mieszkaniowej. W poszczególnych latach badanego okresu (2008-2010) na konserwacje i remonty budynków i lokali mieszkalnych wydatkowano odpowiednio 12,7 mln zł, 15,4 mln zł i 15,7 mln zł, co oznaczało, iż niezbędne do wykonania zabiegi remontowe realizowano zaledwie na poziomie około 20%. Taki stan rzeczy w ocenie NIK nie stwarza przesłanek do zahamowania procesu dekapitalizacji substancji mieszkaniowej, a tym bardziej realnych perspektyw poprawy jej stanu technicznego.

9. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Gminy Wałbrzych w zakresie optymalizacji komunalnego zasobu mieszkaniowego realizowane poprzez zmiany w strukturze własnościowej lokali mieszkalnych. W latach objętych kontrolą sprzedano łącznie 1.912 lokali mieszkalnych, co stanowiło 12,2% zasobu wg stanu na 31 grudnia 2008 r. Podkreślenia wymaga fakt, iż 98,9% (1.892 lokale) mieszkań zostało zbytych na rzecz dotychczasowych najemców, z czego 97,3% (1.861 lokali) w tzw. budynkach wspólnotowych.

Pozytywnie należy ocenić również fakt utworzenia i utrzymywania tzw. stałego zasobu mieszkaniowego (obejmującego 533 budynki o 4.930 lokalach), wyłączonego ze sprzedaży i przeznaczonego na zaspakajanie najpilniejszych potrzeb mieszkaniowych, przede wszystkim osób uprawnionych do przydziału mieszkań socjalnych.

10. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do przyjętych i stosowanych rozwiązań w zakresie zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym. W zawartej 22 września 2004 r. z Miejskim Zarządem Budynków Sp. z o.o. umowie określone zostały zarówno jej przedmiot, jak również prawa i obowiązki obu stron. W sposób prawidłowy, (poprzez usta-

nowiony system kar i odszkodowań) zabezpieczone zostały interesy gminy na wypadek nie-należytego wykonywania świadczeń umownych przez zarządcę. W treści umowy zagwarantowana została również dla gminy możliwość bieżącego kontrolowania działalności zarządcy. Kontrola wykazała, że sama umowa była na bieżąco modyfikowana zarówno w aspekcie powierzania nowych zadań, jak również uwzględniania zmian w uwarunkowaniach zewnętrznych (zmiany przepisów prawa, niezależne od stron zmiany cen itp.). W ramach sprawowanego nadzoru, Urząd w okresie objętym kontrolą przeprowadził 3 problemowe kontrole działalności zarządcy. Sformułowane w toku kontroli zalecenia zostały w całości przyjęte i wykonane.

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

- 1. Dokonanie przeglądu lokali niezamieszkałych (pustostanów) pod kątem wyselekcjonowania mieszkań nadających się do zasiedlenia.*
- 2. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu przyspieszenie procesu zasiedlania pustostanów.*
- 3. Podjęcie działań w kierunku poprawy skuteczności windykacji zadłużeń z tytułu opłat za najem lokali mieszkalnych.*
- 4. Rozważenie możliwości zwiększenia środków finansowych na remonty budynków i mieszkań wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy do poziomu gwarantującego ograniczenie procesu dekapitalizacji substancji mieszkaniowej.*

Zgodnie z treścią art. 62 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 Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 30 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.

W przypadku złożenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały komisji powołanej w celu rozpatrzenia zastrzeżeń.