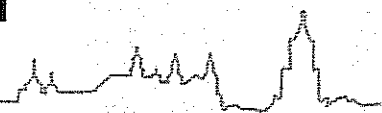




Prezydent Miasta Lublin



ISO 9001:2008
FS 583555

ul. Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin, tel.: +48 81 466 1850, fax: +48 81 466 1851
e-mail: audyt@lublin.eu, ePUAP: /UMLublin/skrytka, www.um.lublin.eu

AK-K-I.1711.29.2015

Lublin, 15 marca 2016 r.

Pan Henryk Łacek
Dyrektor
Zarządu Nieruchomości Komunalnych
ul. Grodzka 12, 20-112 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ Grzegorz Tymecki – inspektor z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) przeprowadził w IV kwartale 2015 r. w kierowanym przez Pana Zarządzie Nieruchomości Komunalnych (dalej: „ZNK”) kontrolę zarządzania nieruchomościami komunalnymi w latach 2014-2015.

Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w protokole kontroli. Zgodnie z § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne, zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie.

W toku kontroli szczegółowym badaniem objęto nw. obszary działalności ZNK związane z zarządzaniem nieruchomościami komunalnymi:

1. Efektywność działań windykacyjnych prowadzonych przez ZNK w stosunku do najemców lokali mieszkalnych i użytkowych² w tym:
 - 1.1. realizacja ugód zawartych z najemcami lokali mieszkalnych z zadłużeniem powyżej 12.000 zł³;
 - 1.2. umorzenia należności pieniężnych z tytułu najmu lokali mieszkalnych i użytkowych⁴;
 - 1.3. dostępność programu oddłużeniowego dla zadłużonych najemców lokali mieszkalnych.
2. Reprezentowanie Gminy Lublin jako właściciela i współwłaściciela budynków we wspólnotach mieszkaniowych.

1 załącznik do zarządzenia Nr 680/2010 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 28 września 2010 r. w spr. wprowadzenia procedury przeprowadzania kontroli przez Wydział Audytu i Kontroli (ze zm.);

2 Próba kontrolna:

a) lokale mieszkalne – zadłużone w granicach:

- od 300.001 zł do 1.000.000 zł – 10 z 15 dłużników z najwyższym zadłużeniem, próba 66%;
- od 100.001 zł do 300.000 zł – 20 z 404 dłużników, próba 5%;
- od 50.000 zł do 100.000 zł – 30 z 581 dłużników, próba 5%;

b) lokale użytkowe:

- dłużnicy z tytułem prawnym do lokalu z zadłużeniem minimum 10.000 zł - 15 z 325 zadłużonych lokali użytkowych, próba 5%;
- dłużnicy pozbawieni lokalu użytkowego zadłużone w granicach:
 - od 200.001 zł do 1.000.000 zł – 5 dłużników – próba 100%;
 - od 20.001 zł do 200.000 zł – 10 z 61 dłużników – próba 15%;
 - od 10.000 zł do 20.000 zł – 5 z 32 dłużników – próba 15%;

3 Próba kontrolna – 6 z 25 ugód zawartych w grudniu 2014 r.;

4 Próba kontrolna – 5 z 43 (tj. 12%) umorzeń z 2015 r.;



- 2.1. wybór administratorów nieruchomości pozostających w zarządzie ZNK (przetarg nieograniczony ogłoszony w dn. 22.10.2014 r.);
- 2.2. monitorowanie zmian kosztów zarządu nieruchomością wspólną – zwiększenie kosztów eksploatacyjnych dla lokali użytkowych na próbie 17 z 80 wspólnot mieszkaniowych, w których wprowadzono zwiększone opłaty.

Ad. 1. Na podstawie zmiany stanu zadłużenia w okresie ostatnich 3 lat stwierdzono, iż ściągalność należności z tytułu najmu lokali pozostaje na zbliżonym poziomie tj. lokale mieszkalne – 78,97%, lokale użytkowe – 94,79% (stan na 30.06.2015 r. według bieżącego przypisu należności).

• lokale mieszkalne:

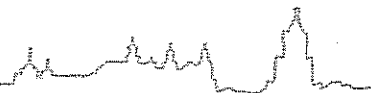
- nastąpił nieznaczny spadek liczby zadłużonych lokatorów (o 38 z 6304) przy stale rosnącej łącznej wartości zadłużenia (wzrost o 19.419.724,52 zł wg stanu na koniec 2014 r. tj. o 12,8 %);
Łączne zadłużenie lokatorów lokali mieszkalnych w pierwszym półroczu 2015 r. wzrosło o 4,8% tj. o 8.236.712 zł do kwoty 179.090.615,33 zł.
- największy wpływ na wzrost łącznej wartości zadłużenia miały odsetki i koszty sądowe stanowiące w 2015 r. 47% całkowitego zadłużenia, które łącznie w okresie 3 lat wzrosły o kwotę 11.224.295 zł;
- najliczniejszą grupą dłużników byli najemcy lokali zadłużonych w okresie powyżej 6 miesięcy – dług tej grupy najemców w 2015 r. stanowił 81% wartości zadłużenia głównego. Osoby te utraciły tytuł prawny do lokalu mieszkalnego jednakże wciąż zajmują mieszkania komunalne, a z tytułu bezumownego zajmowania lokalu ZNK nalicza odszkodowanie.
- zadłużenie ww. grupy lokatorów wzrosło łącznie o 11% (7.258.458 zł) tj. z 65.249.447,18 zł w 2012 r. do kwoty 72.507.905,16 zł na dzień 31.06.2015 r.;
- również zadłużenie lokatorów eksmitowanych z lokali mieszkalnych systematycznie wzrasta tj. w 2012 r. wynosiło 10.744.043,62 zł, w 2013 r. – 11.716.357,14 zł, w 2014 r. – 14.246.175,30 zł i w 2015 r. – 16.843.591,35 zł;
- w drodze działań administracyjnych odzyskano 96 lokali mieszkalnych.

• lokale użytkowe:

- na dzień 30.06.2015 r. z ogólnej liczby 1.239 lokali użytkowych, aż 639 lokali jest zajmowanych przez najemców, u których występuje zadłużenie wobec ZNK.
- łączne zadłużenie najemców lokali użytkowych zwiększyło się w okresie 3 lat o 21% tj. z 5.757.187,86 zł do 7.004.026,68 zł na koniec 2014 r.

Analiza działań windykacyjnych podejmowanych przez ZNK wobec zadłużonych lokatorów lokali mieszkalnych oraz najemców lokali użytkowych wykazała, iż:

- Działania przedsądowe nie przynosiły zamierzonego efektu w postaci odzyskania długu i miały w zasadzie charakter formalny (spełnienie ustawowego wymogu wezwania dłużnika do spłaty należności przed skierowaniem sprawy na drogę sądową). Wieloletnia opieszałość ZNK w stosunku do dłużników dotyczy w szczególności lat 1995 – 2010, co bezpośrednio miało wpływ na obecny stan zadłużenia tychże osób.



Na 30.09.2015 r. największe zadłużenia wobec ZNK (powstałe od 1995 i 1996 r.) wynosiły 494.147,27 zł, 219.002,63 zł, 133.503,15 zł⁵). Najbardziej zadłużeni lokatorzy, których zaległości płatnicze rozpoczęły się nawet 25 lat temu, wzywani byli do zapłaty wielokrotnie (średnio raz na rok⁶).

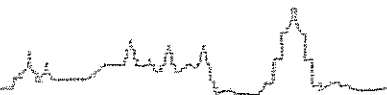
- Analogiczna sytuacja występuje w grupie zadłużonych najemców lokali użytkowych, w której 30 z 35 weryfikowanych dłużników wzywano do zapłaty zadłużenia, w tym 24 z nich wielokrotnie;
- ZNK podejmowało również próby odzyskania należności w drodze ugód z dłużnikami. Z analizowanych 25 ugód na kwotę 73.167,30 zł zawartych w grudniu 2014 r. osiem zostało już całkowicie spłaconych. W ten sposób ZNK odzyskało 34.881,42 zł. Lokatorom posiadającym niewielkie zadłużenie, spłata ratalna należności wynikająca z ugody umożliwiła wyjście z długu, jednakże należy zauważyć, iż ugodami obejmowano z reguły niewielkie kwoty nawet z dużego zadłużenia. Np. 5 z 25 ugód zawarto na kwoty poniżej tysiąca złotych, a tylko w jednym przypadku ugodą objęto 19.500 zł (przy ogólnym zadłużeniu tego dłużnika 95.899,37 zł, który w ramach ugody spłacił 15.442,91 zł).
- Przyspieszeniu uległ średni czas sporządzania przez Zespół Radców Prawnych ZNK pozwu o zapłatę przeciwko lokatorom lokali mieszkalnych tj. z 82 dni w latach 1999-2012 do 22 dni w latach 2013-2015, przy czym najdłużej przygotowywane pozwы, w badanej próbie przygotowywano przez 678, 272, 245 i 185 dni od dnia wpływu wniosku do Zespołu Radców wniosku. Dla porównania średni czas sporządzenia pozwu w 2015 r. skrócił się o połowę i wynosił 11 dni.
- Średni czas przygotowania przez ZNK pozwu przeciw zadłużonym najemcom lokali użytkowych wynosił 235 dni w badanej próbie. Dla porównania czas ten w 2015 r. dla tej grupy dłużników wyniósł już tylko 63 dni. Nadmienić należy, iż do obowiązków Zespołu Radców Prawnych należy tylko przygotowanie pozwu, ponieważ wszystkie niezbędne dowody kompletuje Dział Windykacji ZNK.
- Wnioski o wszczęcie egzekucji komorniczej w badanej próbie 46 dłużników od 2012 r. wnoszono bez zbędnej zwłoki. Stwierdzone 3 przypadki zwlekania z jej przeprowadzeniem, tj. od uzyskania klauzuli wykonalności wyroku do podjęcia przez komornika czynności egzekucyjnych (po 1.216, 486 i 204 dniach) dotyczyły lat poprzednich, tj.: 2007, 2009 i 2012. W stosunku do 8 z 60 dłużników, ZNK nie prowadził windykacji z powodu znikomej możliwości odzyskania długu.
- Działania windykacyjne ZNK doprowadziły do tego, iż w 17 z 44⁷ przypadkach (38% badanej populacji) kwoty zadłużenia zmniejszyły się w stosunku do kwoty zasądzonej nakazem zapłaty, jednakże w 3 przypadkach aktualna kwota zadłużenia objęta prawomocnym nakazem zapłaty znacząco wzrosła z powodu wydania kolejnych nakazów zapłaty⁸.

5 nr ew. dłużników (odpowiednio): 14012044, 14012078, 14010331;

6 np. dłużnik nr 14012078 od 1995 r. do 2009 r. wzywany był do uregulowania należności 15-krotnie, nr 14012044 od 1995 r. do 2009 r. – 10-krotnie, dłużnik nr 14012448 w latach 1998-2009 – 9-krotnie

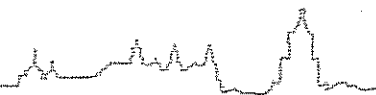
7 44 z 60 dłużników z badanej próby, wobec których wydano nakaz zapłaty z klauzulą wykonalności;

8 np. z zasądzonej kwoty 303.858,78 zł obecne zadłużenie wynosi 494.147,27 zł, z kwoty 65.639,45 zł do 124.960,78 zł, z kwoty 46.139,82 zł do 96.930,39 zł;



- Egzekucja komornicza należności wobec 14 z 42 dłużników, nie przyniosła żadnych rezultatów, wskutek czego komornik dokonał umorzenia postępowania egzekucyjnego, co wskazuje na skrajnie złą sytuację materialną dłużników.
- W przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne⁹ ZNK ma możliwość umorzenia długu. ZNK w 2015 roku umorzył długi 43 dłużnikom na łączną kwotę 294.735,24 zł, z czego w toku kontroli zweryfikowano umorzenia długu wobec 5 dłużników. Wszystkie badane umorzenia nastąpiły na wniosek dłużnika po udokumentowaniu złego stanu zdrowia lub bardzo złej sytuacji materialnej.
- W ocenie Wydziału AK znaczący wpływ na stale rosnące ogólne zadłużenie lokatorów ma fakt, iż z 60 zweryfikowanych dłużników, jedynie dwóch zwolniło lokale mieszkalne. Dalsze zajmowanie lokali komunalnych przez zdecydowaną większość dłużników generuje kolejne bieżące zadłużenie nawet u dłużników, wobec których egzekwowane jest dotychczasowe zadłużenie (np. dłużnik, wobec którego zasądzono w latach poprzednich kwotę 104.621,40 zł, na dzień 30.09.2015 r. spłacił z tego tytułu kwotę 17.812,61 zł, przy równoczesnym zwiększeniu się jego bieżącego zadłużenia wynikającego z zajmowania lokalu przez 9 miesięcy 2015 r. o 13.028,46 zł).
- Działania ZNK w stosunku do zadłużonych najemców lokali użytkowych, ukierunkowane były w pierwszej kolejności na polubowną spłatę należności, z czego dłużnicy często korzystają (ugody zawarto z 54% dłużników). Skuteczność zawartej ugody lub wydanego nakazu zapłaty wynosiła 50%, ponieważ w 15 z 30 badanych przypadków stwierdzono zmniejszenie kwoty zadłużenia w stosunku do kwoty zasądzonej nakazem zapłaty lub kwoty ugody.
- Skierowanie sprawy do egzekucji komorniczej po uzyskaniu klauzuli wykonalności nakazu zapłaty odbywało się bez zbędnej zwłoki, jednakże działania komornika wobec zadłużonych najemców lokali użytkowych nie przynosiły wymiernych rezultatów, ponieważ w badanej próbie z 14 przypadków wszczęcia egzekucji, 12 zakończyło się umorzeniem z powodu braku wystarczającego majątku dłużnika do zaspokojenia roszczeń wierzyciela.
- W wyniku weryfikacji tzw. programu oddłużeniowego dla zadłużonych najemców lokali mieszkalnych realizowanego od 2011 r. przez ZNK przy współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie w Lublinie oraz Miejskim Urzędem Pracy, którego celem była aktywizacja zawodowa dłużników poprzez prace społeczne umożliwiające tym osobom spłatę zadłużenia lub dokonywanie bieżących opłat czynszowych, stwierdzono znikomą efektywność ww. programu. W latach 2012 – 2015 do programu przystąpiły ogółem 53 osoby. Na małe zainteresowanie programem mogło mieć wpływ m.in. regulaminowe ograniczenie kręgu dłużników do osób posiadających zadłużenie z tytułu opłat czynszowych nie większe niż 15.000 zł oraz jednoczesne korzystanie z usług MOPR i MUP.
- Szczegółowej kontroli poddano realizację 9 ugód zawartych w ramach programu w 2014 r. stwierdzając, iż:

9 zgodnie z § 3 ust. 3 uchwały Rady Miasta Lublin nr 1087/XLIII/2010;



- prace społeczno-użyteczne podjęło jedynie 4 z 9 dłużników, którzy zawarli ugodę,
- ww. dłużnicy łącznie odpracowali kwotę 2.705,40 zł,
- całkowitą spłatę lub zmniejszenie zadłużenia stwierdzono u 3 z 9 ww. dłużników, jednakże tylko w jednym przypadku można stwierdzić, iż nastąpiło to w wyniku objęcia dłużnika ww. programem, zaś w pozostałych trzech – ogólne zadłużenie wzrosło, pomimo wpłat należności z tyt. wykonywanych przez dłużnika prac społeczno-użytecznych

Ad. 2. Gmina Lublin posiada lokale użytkowe w 114 wspólnotach mieszkaniowych. W 80 wspólnotach obowiązywała wyższa stawka opłaty eksploatacyjnej dla lokali użytkowych niż stawka dla lokali mieszkalnych.

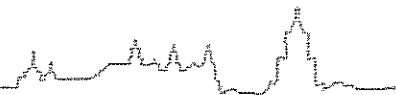
Analiza uchwał 17 z tych wspólnot, którymi nałożono zwiększone obciążenia finansowe w stosunku do właścicieli lokali użytkowych wykazała, iż wspólnoty wprowadzały ww. opłaty bez wykazania, iż generowanie zwiększonych kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej związane jest ściśle z działalnością prowadzoną w konkretnym lokalu użytkowym¹⁰. Powoływanie się przez zarządców nieruchomości jedynie na ogólne argumenty za zwiększeniem opłat tj. zwiększenie kosztów eksploatacji związanych ze sprzątnięciem i konserwacją nie wypełnia przesłanki upoważniającej wspólnotę do wprowadzenia zwiększonych opłat wobec właścicieli lokali użytkowych, określonych w art. 12 ust 3 ustawy o własności lokali¹¹.

W związku z powyższym, działania przedstawicieli gminy we wspólnocie, którzy we wszystkich 17 weryfikowanych przypadkach, głosowali za przyjęciem uchwały ustanawiającej zróżnicowane – i w większości przypadków podwyższone – stawki opłat w stosunku do lokali użytkowych należy uznać za nieprawidłowe i na dodatek niekorzystne dla gminy, gdyż podwyżki te dotyczyły głównie lokali gminnych.

Wyniki przedmiotowej kontroli wskazują na zwiększenie wydajności ZNK w zakresie realizacji ustawowej procedury odzyskiwania długów (w szczególności skrócenie czasu kompletowania i przygotowania dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia ww. procedury). Poprawa działania ZNK nie przekłada się jednakże na wyniki finansowe w tym zakresie, ponieważ skala ogólnego zadłużenia dłużników systematycznie ulega znacznemu zwiększeniu, co wskazuje na niską skuteczność przede wszystkim ustawowej procedury windykacyjnej i eksmisyjnej, jak i działań polubownych ZNK zmierzających do odzyskania długu. Przyczyną ww. stanu jest przede wszystkim bardzo zła sytuacja finansowa najemców, a także – w obecnych realiach – ograniczone możliwości spowolnienia procesu narastania długu lokatorów zajmujących lokale komunalne. Przyczyn należy również upatrywać w rozproszeniu działań miasta w stosunku do kręgu osób, które powinny być objęte działaniami pomocy społecznej, a także z niewykorzystania w pełni przez ZNK sprawdzonych dobrych praktyk z innych dużych miast borykających się z problemem zadłużeń lokatorów mieszkań komunalnych.

¹⁰ por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie I ACa 1267/14 z dnia 05.03.2015 r. oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach I ACa 1237/13 z dnia 20.03.2014 r.

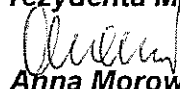
¹¹ ustawa z dnia 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U.2000.80.903 ze zm.).

**W związku z powyższym rekomenduję:**

1. Zintensyfikować działania zmierzające do opracowania polityki prewencji długu, której celem jest zapobieganie długoterminowym zadłużeniom. Monitorowanie a przede wszystkim aktywne wsparcie dłużnika w początkowym okresie jego zadłużenia, daje szansę na uniknięcie tzw. spirali długów, która dotyczy większości zadłużonych lokatorów lokali komunalnych. Istotne jest zapobieganie i diagnozowanie przyczyn powstawania zaległości, gdyż duża część dłużników to osoby niezaradne lub osoby niepełnosprawne, jednakże wydaje się, że w sposobie aktywizacji tej grupy osób ZNK powinno zainicjować działania komplementarne dla uzyskania profesjonalnego wsparcia od terapeutów i specjalistów z zakresu pomocy społecznej. W tym celu rozważyć powołanie interdyscyplinarnego zespołu zadaniowego, określić jego cel, zadania i mierniki oraz dokonywać systematycznej ewaluacji osiągnięcia wyznaczonego celu.
2. Zmierzać do wprowadzenia warunkowej „abolicji” zadłużenia (np. po wpłacie określonej części kwoty zadłużenia oraz systematycznej spłacie bieżących naliczeń przez określony okres np. co najmniej rok);
3. Kontynuować działania w kierunku przywrócenia stawek zgodnych z art. 12 ust. 2 ustawy o *własności lokali* tj. przedłożyć wspólnotom mieszkaniowym projekty uchwał w sprawie wyrównania opłat od lokali użytkowych do wysokości obowiązujących dla lokali mieszkalnych w przypadku braku stosownych wyliczeń potwierdzających zasadność zwiększenia przez wspólnoty mieszkaniowe opłat od właścicieli lokali użytkowych za utrzymanie nieruchomości wspólnej. Równoległe dokonać analizy dotychczasowej aktywności reprezentantów Gminy w zakresie zabezpieczenia rzeczywistych interesów miasta we wspólnotach mieszkaniowych i wdrożyć wnioski wynikające z tej analizy.

Proszę w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego złożyć sprawozdanie z realizacji powyższych rekomendacji – według wzoru określonego w załączniku nr 4 do wymienionej na wstępie procedury przeprowadzania kontroli¹².

z up. Prezydenta Miasta Lublin



Anna Morow

Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli

¹² <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>