



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 22 lipca 2011 r.

**Pan
Mirosław Pobłocki
Prezydent Miasta Tczewa**

LGD-4101-004-02/2011
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 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę Urzędu Miejskiego w Tczewie (dalej: „Urząd”). Przedmiotem kontroli była realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 30 czerwca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. W Gminie Miejskiej Tczew (dalej: Gmina) zapewniono rozwiązania organizacyjne pozwalające na planowanie i realizację polityki mieszkaniowej. W szczególności:
 - w regulaminie organizacyjnym oraz w zakresach czynności pracowników poszczególnych Wydziałów Urzędu zawarto zapisy dotyczące zakresu objętego niniejszą kontrolą,
 - w strukturze Urzędu wyodrębniona została komórka kontroli wewnętrznej,
 - w 2004 r. Rada Miejska Tczewa (dalej: RM) uchwaliła *Strategię Rozwoju Mieszkalnictwa na lata 2004 - 2015*,

- w 2008 r. RM uchwaliła *Strategię Rozwoju Tczewa na lata 2008-2015*, która zakładała m.in. realizację programu polegającego na: „finansowaniu gospodarki mieszkaniowej poprzez m.in. zaciągnięcie kredytu bądź emisję obligacji komunalnych” „uruchomieniu programu - *Nasz Dom – systemu dofinansowania remontów oraz kredytów remontowych dla wspólnot mieszkaniowych – z udziałem gminy subsydiowanych przez gminę*”
- Z uwagi na brak możliwości finansowych i kredytowych (ograniczenie budżetu) Program ten w okresie objętym kontrolą nie był jednak realizowany.
- W Zakładzie Gospodarki Komunalnym Zasobem Mieszkaniowym-jednostce budżetowej Gminy (dalej: ZGKZM) nie wdrożono „systemu jakości (standaryzacji zakresu i jakości usług)” oraz ze względu na brak odpowiedniej liczby etatów oraz środków finansowych programu „stymulowania innowacji w odniesieniu do poprawy stanu technicznego zasobów oraz do zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów użytkowników zasobu”,
- Do czasu kontroli Gmina nie posiadała uchwalonego przez RM wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2009-2013, o którym mowa w *art. 21 ust.1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego*¹, (dalej: „ustawa o ochronie praw lokatorów”). Sekretarz Miasta w wyjaśnieniach zapewniła, że trwają prace nad projektem uchwały, a podjęcie jej przewidywane jest do września 2011 r.

2. Właściwie realizowane były przez Gminę zadania w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. Ustalono m.in., że:

- Gmina posiadała, uchwalone w 2001 r. przez RM *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* (dalej: „Studium”), nie określono w nim jednak obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje mieszkaniowe. Do zakończenia kontroli dokonano dwóch zmian *Studium* z zachowaniem zasad i trybu sporządzania, opiniowania i uchwalania tego dokumentu. Aktualnie w opracowaniu jest kolejna zmiana *Studium*, polegająca na wykorzystaniu terenów położonych w obszarze Miasta, tj. terenu poligonu oraz położonego w rejonie ulicy Bałdowskiej i torów kolejowych,

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

- na dzień 30 czerwca 2011 r. powierzchnia Gminy Miejskiej objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynosiła 1896,9685 ha, co stanowiło 85,2% całkowitej powierzchni Gminy (2226 ha),
 - realizacja inwestycji mieszkaniowych na obszarach nie objętych miejscowymi planami odbywała się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. W badanym okresie wydano zaledwie 2 decyzje. Żadna decyzja nie dotyczyła „*terenów o ograniczonych możliwościach inwestycyjnych*”,
 - zadania inwestycyjne (4 budynki mieszkalne komunalne o 106 lokalach mieszkalnych o łącznej wartości 11.904,2 tys. zł) zrealizowane były w sposób prawidłowy.
3. Realizacja zadania polegającego na tworzeniu warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego przebiegała w sposób prawidłowy. Ustalono m.in., że:
- w 2008 r. RM uchwaliła *plan modernizacji, rozwoju urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych na lata 2009-2011* dla Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Spółki z o.o. (spółka ze 100% udziałem Miasta). Z tych też względów gmina nie korzystała ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (dalej: KFM) oraz innych, na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu,
 - tereny przewidziane do zabudowy były uzbrojone w niezbędne media. Do wykonania pozostawały jedynie przyłącza sieciowe,
 - w wodę i prąd zaopatrzonych jest 100% mieszkańców, a z kanalizacji sanitarnej korzysta 98,3% mieszkańców.
4. W badanym okresie, Urząd nie podejmował działań w celu zapewnienia zewnętrznych źródeł finansowania realizacji budownictwa mieszkaniowego w gminie.
- Przyczynami niekorzystania z finansowanego wsparcia budownictwa mieszkaniowego, w tym ze środków KFM, Funduszu Dopłat, Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych lub innych oraz termomodernizacji i remontów, według wyjaśnień Sekretarza Miasta, było:
- KFM przeznaczony był na budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanej regulowanej ustawowo wysokości stawek czynszu najmu, z którego korzystała spółka ze 100 % udziałem gminy, tj. Tczewskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego (dalej: TTBS),
 - Fundusz Dopłat przeznaczony był na wsparcie budownictwa socjalnego, mieszkań chronionych i noclegowni, którego Gmina w tym okresie nie realizowała,

- Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych służył do realizacji inwestycji komunalnych przeznaczonych do dofinansowania ze środków unijnych, których Gmina nie realizowała. ZGKZM nie prowadził inwestycji termomodernizacyjnych ze względu na brak środków finansowych w budżecie Miasta na ten cel. Natomiast z funduszy prowadzonych przez BGK przeznaczonych na rozwój budownictwa mieszkaniowego skorzystało TTBS, realizując w latach 2008 – 2011 2 budynki o 56 mieszkaniach.

5. W okresie objętym kontrolą stwierdzono małą skuteczność realizowanych zadań w zakresie zaspakajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności. Ustalono m.in., że:

- w 2008 r. wyłączonych było z użytkowania, ze względu na ich zły stan techniczny, stwarzający zagrożenie życia, zdrowia i utraty mienia oraz niezgodność z obowiązującymi normami i przepisami, 5 budynków (o 25 lokalach mieszkalnych),
- w badanym okresie (stan na 31.12.2010 r.) w zasobie mieszkaniowym Urzędu znajdowało się ogółem 86 pustostanów. Wyłączenia z użytkowania lokali mieszkalnych były różnorodne (mieszkanie usytuowane w piwnicy; zły stan techniczny, stwarzający zagrożenie życia, zdrowia i utraty mienia oraz niezgodność z obowiązującymi normami i przepisami; zgon lokatora-brak informacji o tym fakcie-przejęcie kluczy przez osoby trzecie-przeprowadzenie czynności w zakresie odzyskania klucza do lokalu; nieuregulowany stan prawny,
- zwiększała się liczba wniosków oczekujących na zawarcie umowy najmu lokalu komunalnego, wg stanu na 31 grudnia (2008-2010) i wynosiła odpowiednio: 25, 35 i 41 wniosków,
- na dzień 06.06.2011 r. nie zostało wyremontowanych i zasiedlonych łącznie 16 lokali niezamieszkałych (pustostanów), co skutkowało nieosiągnięciem wpływów finansowych (w wysokości ogółem 66.312,04 zł), w związku z brakiem możliwości podnajmowania niezamieszkałych lokali oraz czerpania korzyści finansowych w postaci opłat czynszowych.

Stwierdzono ponadto, że:

- w badanym okresie Gmina nie zawierała umów najmu lokali socjalnych w trybie *art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów*, jak również umów o odpłatne używanie lokalu/podnajem całego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego oraz umów o odpłatne używanie

lokalu- na wniosek lokatora oraz nie wynajmowała lokali od innych właścicieli i nie podnajmowała ich osobom osiągającym niski dochód,

- w 2008 r. wydzielonych zostało w Gminie 13 lokali socjalnych, w 2009 r.-5 lokali, a w 2010 r.-34, podczas gdy niezrealizowanych wyroków sądowych przyznających lokale socjalne było odpowiednio: 74, 75 i 59. Wierzycieli, którym, na podstawie art.18 ust.5 *ustawy o ochronie praw lokatorów* wypłacono odszkodowania było odpowiednio: 25, 16 i 16.

Działania Gminy związane z zawieraniem umów najmu lokali socjalnych i ustalaniem stawek czynszu, (badania przeprowadzono na próbie 14 lokali socjalnych przydzielonych w latach 2008-2011- do 31 maja), były we wszystkich przypadkach prawidłowe (lokalne przydzielano oczekującym na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego, na czas określony, przedłużony po upływie tego okresu oraz z zastosowaniem obowiązujących stawek

W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 kwietnia 2011 r., Gmina sprzedała w trybie bezprzetargowym łącznie 342 lokale mieszkalne. Na podstawie zbadanych 10 umów stwierdzono, że sprzedaż lokali nastąpiła z zachowaniem przepisów *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*² oraz postanowień uchwały Rady Miejskiej z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami w zakresie nabycia, zbycia, obciążenia oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata (dokonana przez rzeczoznawców majątkowych wycena wszystkich lokali była aktualna, sprzedaży dokonano na rzecz osób uprawnionych a nabywcy, którym umożliwiono ratalną zapłatę ceny, terminowo uiszczali płatności.

Stwierdzono jednak, że od nabywców lokali mieszkalnych pobierano należności (łącznie 235.133,21 tys. zł) tytułem zwrotu kosztów wyceny tych nieruchomości, pomimo iż zgodnie z *art. 23 ust. 1 pkt 2 i w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, wycenę taką zapewnia (oznacza to, że ponosi również jej koszty) prezydent miasta. Według wyjaśnień Prezydenta Miasta, pobieranie powyższych kwot uzasadniał zapis § 2a Uchwały Nr XXX/282/2005 RM z dnia 25 maja 2005 r., którego regulacja wynikała z zasad ogólnych kodeksu cywilnego, dotyczących zobowiązań. Choć Prezydent Miasta postępował zgodnie z ww. Uchwałą RM, to jednak zdaniem NIK przepisy *ustawy o gospodarce nieruchomościami* nie dawały takiej podstawy.

² Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

6. NIK ocenia za mało skuteczne i niewystarczające działania Gminy w zakresie prawidłowego utrzymania i użytkowania budynków gminnego zasobu mieszkaniowego w należyłym stanie technicznym. Ustalono m.in., że:

- stawki bazowe czynszu za 1 m² pow. użytkowej kształtowały się od 4,05 zł/m² (od 1.07.2007 r.) do 4,40 zł/m² (od 1.09. 2008 r.) i 4,60 zł/m² (od 1.10.2009 r. nadal) i stanowiły 63,3% (do 1.09.2008 r.) i 56,34% (od 1.09.2008 r.) oraz 45,5% - od 2010 r., max. stawki czynszu stanowiącej 3% kosztu odtworzenia budynku w momencie podjęcia zarządzenia przez Prezydenta Miasta,
- zaległości w opłatach czynszowych wzrosły o 5.960.735,21 zł (129,8%), tj. z 4.591.391,03 zł (na 01.01.2008 r.) do 10.552.126,24 zł (na 30.06.2011 r.),
- kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych kształtowała się od 2.302.206,00 zł (w 2008 r.) do 2.528.264,00 zł (w 2010 r.),
- ZGKZM zarządzał (na 31 grudnia 2010 r.) - 109 budynkami z tego 67 pochodziło z przed 1945 r. Z okresu 1945-1970 i 1981-2007 oraz 2008-2010 pochodziły odpowiednio 15 i 24 oraz 3 budynki. Znaczna część tych budynków, tj. 97 (89%) zakwalifikowanych było do remontu, w tym: 63 (z przed 1945) i 15 (z 1945-1970) i 19 (z lat 1981-2000),

W badanym okresie ZGKZM, któremu przypisane było wykonywanie robót konserwacyjno-remontowych koncentrował się głównie na realizacji robót awaryjnych i interwencyjnych oraz ogólnobudowlanych. Nakłady finansowe przeznaczone na powyższe roboty ulegały systematycznemu spadkowi (z 700,0 tys. zł i 554,4 tys. zł w 2008 r. do 398,3 tys. zł i 53,2 tys. zł w 2010 r.). W ogóle nie realizowane były roboty malarskie, natomiast w latach 2009-2010 zaprzestano realizować roboty dekarские, a w 2010 r. roboty wodno-kanalizacyjne, związane z instalacją c.o. i z instalacją gazową. Prowadzony przez Urząd remont 3 budynków mieszkalnych (o 22 lokalach mieszkalnych) o wartości 1.195,8 tys. zł, wykonany został w sposób prawidłowy. Stwierdzono jednak, że wskutek poprawy warunków mieszkalnych (np: wymiana pieców kaflowych na system grzewczy/kocioł gazowy wraz z wykonaniem instalacji oraz montażem grzejników) nie dokonywano zmiany (podwyższenia) wysokości czynszu.

Przeprowadzone podczas kontroli oględziny 5 budynków mieszkalnych wykazały liczne złuszczenia farby konserwującej drewno budynku przy ul. Czyżykowskiej 1, elewacje z znacznymi ubytkami tynku oraz ogólny bałagan, w budynku przy ul.Chopina 8 i Al. Solidarności 23, rynny odwodnieniowe od strony ulicy głównej budynku przy

ul. Czyżykowskiej 1 były uszkodzone (zerwane), natomiast przy ul. Nowowiejskiej 9-brak było wiatrownic/obróbek blacharskich na dachu budynku, a przy ul. Chopina 8 orywnowanie było skorodowane, zardzewiało.

Ogłędziny budynku przy ul. Czyżykowskiej 1 wykazały bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia polegające na braku zabezpieczeń ochronnych instalacji elektrycznej na strychu drewnianym, mogącym spowodować zwarcie elektryczne oraz barierek, na schodach do mieszkań i skorodowaną, przy ul. Nowowiejskiej 9, szafkę gazową - nie zabezpieczoną przed dostępem osób trzecich, o których to zagrożeniach kontrolujący - na podstawie *art.51 ust.1 ustawy o NIK* - poinformował Prezydenta Miasta.

Według złożonych wyjaśnień, niektóre z tych zagrożeń zostały usunięte podczas kontroli, natomiast naprawa schodów wraz z balustradą nastąpi do 30 czerwca 2011 r.,

7. Zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy - w ocenie NIK - przebiegało w sposób prawidłowy.

W okresie objętym kontrolą w zasobie nieruchomości Gminy znajdowało się od 374 (stan na 31.12.2008 r.) do 362 budynków (31.12.2010 r.). Budynki mieszkalne stanowiące od 82,1% (w 2008 r.) do 82,6% (na 31.12.2010 r.), Zasobu, zostały oddane przez Gminę w zarząd 2 jednostkom gminnym, tj. ZGKZM i Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej Spółce z o.o. (100% udział Gminy). Inne podmioty, nie będące jednostkami organizacyjnymi Gminy, zarządzały 67 (w 2008 r.) i 65 (w 2010 r.) oraz 63 budynkami (w 2010 r.).

Zapisy Regulaminu organizacyjnego oraz zawarte w zakresach czynności poszczególnych pracowników Urzędu zabezpieczają - w ocenie NIK - należyte sprawowanie nadzoru nad komunalnym zasobem mieszkaniowym, niemniej jednak, w ramach istniejących rozwiązań organizacyjnych należałoby podjąć dalsze działania zmierzające do podniesienia jakości sprawowanego nadzoru i kontroli nad zarządzanym zasobem mieszkaniowym. Stwierdzono bowiem, że w okresie objętym niniejszą kontrolą, zarówno Wydział Spraw Komunalnych, jak i audytor wewnętrzny oraz inspektor ds. kontroli w Urzędzie, nie przeprowadzili u zarządców zasobu mieszkaniowego żadnych udokumentowanych kontroli w tym zakresie.

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

- 1) spowodowanie zwiększenia kontroli nad zarządcami mieszkaniowego zasobu gminy,
- 2) kontynuowanie działań mających na celu zagospodarowanie pustostanów,

- 3) podjęcie działań mających w celu zmniejszenia liczby wierzycieli, którym Gmina zmuszona jest wypłacać odszkodowania na podstawie *art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów*,
- 4) rozważenie możliwości zwiększenia środków na poprawę stanu technicznego budynków mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy,
- 5) dokonywanie zmian wysokości czynszu płaconego przez lokatorów, którym zapewniono poprawę warunków mieszkaniowych,
- 6) podjęcie, w ramach posiadanych kompetencji, działań w celu dostosowania uchwały RM z 25 maja 2005 r. do przepisów *art. 23 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami*.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, 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 prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, 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.