



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia października 2011 r.

**Pan
Krzysztof Jan KALIŃSKI
Burmistrz Miasta Łowicza**

**LLO-4101-11-01/2011
P/11/108**

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 Łodzi przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Łowiczu (zwanym dalej „Urzędem”) dotyczącą realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym w latach 2008-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 lipca 2011 r. – Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Urzędu w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarki mieszkaniowej. Na sformułowanie oceny pozytywnej wpłynęły przede wszystkim ustalenia kontroli wskazujące, iż działania Urzędu w badanym zakresie były wynikiem realizacji założeń planistycznych i strategicznych uchwalonych przez Radę Miejską w Łowiczu, w tym:

- Strategię Rozwoju Miasta Łowicza na lata 2000-2010,
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
- Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy i Miasta Łowicza na lata 2008-2012.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.,

Uwzględniając jednak kryteria określone w art. 5 ustawy o NIK, działania te nie zawsze były rzetelne (tj. wykonywane z należytą starannością) i nie zawsze spełniały wymogi określone w obowiązujących przepisach.

1. Strategia Rozwoju Miasta Łowicza na lata 2000-2010 była opracowana w oparciu o analizę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w latach 1995-1998. Nie została natomiast opracowana strategia rozwoju miasta na kolejne lata po roku 2010. Jak wyjaśnił Pan Burmistrz, podjęto dopiero działania (rozmowy) zmierzające do wyłonienia wykonawcy opracowania nowej strategii.

Polityka przestrzenna Miasta Łowicza (zwanego dalej „Gminą”) realizowana była w oparciu o Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zwane dalej „Studium”), przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Łowiczu (zwanej dalej „Radą”) w czerwcu 2003 r. na podstawie art. 6 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym², która utraciła moc z dniem 1 stycznia 2004 r. Dopiero w 2008 r. Urząd dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, jednak do dnia zakończenia kontroli nie zaktualizował Studium, chociaż dokument ten nie zawierał wszystkich elementów określonych w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, w tym m.in. wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, wymogów ochrony stanu ładu przestrzennego, kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp) obejmowały obszar o pow. 1126 ha, stanowiący 48,1% powierzchni Gminy (2341 ha). Teren objęty mpzp pod zabudowę mieszkaniową na koniec badanego okresu wyniósł 426 ha, co stanowiło 18,4% powierzchni Gminy, a pod zabudowę usługową i produkcyjną, drogi i infrastrukturę techniczną – 520 ha, tj. 22,2% powierzchni Gminy.

W badanym okresie Gmina poniosła koszty opracowania mpzp w łącznej kwocie 100.778 zł.

2. W okresie objętym kontrolą obowiązywał Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasta Łowicza na lata 2008-2012 (zwany dalej „Programem”). Dokument ten był niekompletny, bowiem nie określał niektórych istotnych elementów wymaganych art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów,

² Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.

³ Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm.

mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴, zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów. Nie zawierał on m.in. prognoz dotyczących stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy, analizy potrzeb oraz planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż analizie poddane zostały dane z lat 2004-2006, a nie – jak zakładał Program – lata 2008-2012. Pan Burmistrz wyjaśnił, że spowodowane to było sytuacją kadrową oraz ograniczonymi możliwościami finansowymi Urzędu.

W Programie założono wydzielenie 4 mieszkań chronionych, pozyskanie 70 lokali komunalnych oraz 210 budynków jednorodzinnych i 176 mieszkań w zakresie budownictwa deweloperskiego. Prognozy te do czerwca 2011 r. zrealizowano częściowo – wydzielono 2 mieszkania chronione, pozyskano – w ramach środków własnych za łączną kwotę 4.257 tys. zł – 52 lokale komunalne (74,3%) i około 140 mieszkań wybudowanych przez deweloperów (ok. 36%).

Gmina nie korzystała z zewnętrznych środków finansowych na realizację budownictwa mieszkaniowego, w tym m.in.: pochodzących z Unii Europejskiej, utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego, pochodzących z Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Nie analizowano również skutków stosowanych instrumentów finansowania rozwoju mieszkalnictwa. Przyczyną tego było – jak wyjaśnił Pan Burmistrz – brak programów unijnych na realizację inwestycji z zakresu budownictwa mieszkaniowego, skoncentrowanie się na pozyskiwaniu środków z funduszy Unii Europejskiej na inne bardzo ważne inwestycje, w tym m.in. na rewitalizację Parku Błonie, prace drogowe, wodno – kanalizacyjne oraz zakup autobusów dla komunikacji miejskiej.

Obowiązujące zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasoby Gminy – uchwalone przez Radę w 2002 r. – nie określały wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszów oraz kryteriów oddawania w najem lokali o pow. użytkowej przekraczającej 80 m², do czego zobowiązywał art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W ocenie NIK, Gmina nie w pełni realizowała zadania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności.

W latach 2008-2010 zrealizowanych zostało łącznie 36 wniosków o najem lokali komunalnych (odpowiednio 10, 9 i 17), natomiast liczba osób uprawnionych do otrzymania tych lokali wyniosła 208 w 2008 r., 198 w 2009 r. i 187 w 2010 r. (wraz z liczbą wniosków z poprzednich lat). Nie zaspokojono również potrzeb mieszkaniowych

⁴ Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.

w zakresie mieszkań socjalnych, pomimo iż liczba tych lokali zwiększyła się z 142 w 2008 r. do 160 w 2010 r., tj. o 12,7%. Niezrealizowanych wyroków sądowych przyznających lokale socjalne było odpowiednio 31, 33, 26. Na podstawie analizy spraw wynajmu 10 lokali mieszkalnych i 10 lokali socjalnych ustalono, że czas oczekiwania na lokale mieszkalne wyniósł od 2 miesięcy (1 przypadek) do 5 lat (2 przypadki), natomiast w odniesieniu do lokali socjalnych w rejestrze tylko w trzech sprawach odnotowano czas oczekiwania wynoszący 1 rok, 4 lata (wnioskodawca odmówił przyjęcia proponowanego lokalu) oraz 13 lat (wnioskodawca 5-krotnie odmówił przyjęcia proponowanego lokalu). Jako główne przyczyny długiego okresu oczekiwania na mieszkania wskazano m.in. brak odpowiednich wolnych lokali spełniających oczekiwania wnioskujących o przydział lokalu oraz konieczność zabezpieczenia lokali zamiennych w przypadku zagrożeń budowlanych.

Badanie próby 10 umów o przedłużenie najmu lokalu socjalnego wykazało w czterech przypadkach nieprzestrzeganie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, polegających na braku udokumentowania wysokości dochodu najemców lokali oraz zawarcie umowy przed przedłożeniem wymaganych dokumentów. Stosownie do art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, umowę najmu lokalu socjalnego można przedłużyć, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Zdaniem NIK, do uzasadnienia zawarcia takiej umowy nie wystarczy przeprowadzenie rozmowy o wysokości dochodów z pracownikiem Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz wiedza pracownika przyjmującego wnioski, uzyskana na podstawie rozmowy z interesantem, co podniósł Pan Burmistrz w złożonym wyjaśnieniu – działania takie powinny znajdować potwierdzenie w odpowiednich dokumentach.

3. W ramach tworzenia warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zostały zrealizowane ogółem 54 inwestycje w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, dotyczące budowy sieci kanalizacyjnej, drogowej oraz przebudowy komunalnych ujęć wody. Na realizację powyższych zadań wydatkowane zostały środki własne (26.574 tys. zł), pożyczki udzielone z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (1.500 tys. zł) oraz środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (29.841 tys. zł).

4. NIK przeprowadziła w drugim kwartale 2011 r. kontrolę Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Łowiczu⁵ (zwanego dalej „ZGM”) w zakresie zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym w latach 2008-2011 (I półrocze). Ustalenia kontroli wykazały m.in., że ZGM zarządzał zasobem nieruchomości, w skład którego wchodziły budynki mieszkalne stanowiące własność 16 wspólnot mieszkaniowych, w których znajdowało się 197 lokali wykupionych przez najemców. W badanym okresie przychody ZGM z tytułu zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi wyniosły 963.730 zł.

W ocenie NIK, sprawowanie zarządu nad lokalami wspólnot mieszkaniowych nie mieści się w zakresie zadań własnych Gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ i tym samym nie powinien być wykonywany przez gminną jednostkę organizacyjną, gdyż jest to niezgodne z dyspozycją art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷ oraz art. 18 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁸. Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie może być uznane, w ocenie NIK, za realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej, gdyż nie dotyczy zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców i nie jest usługą powszechnie dostępną.

5. W ocenie NIK książki obiektów budowlanych nie były prowadzone rzetelnie, ponieważ nie były do nich wpisywane ustalenia przeprowadzonych przeglądów technicznych, a do połowy 2009 r. prowadzono jedną książkę dla kilku obiektów budowlanych.
6. Stosownie do art. 274 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczy wysokość 40.000 tys. zł. W badanym okresie wartości te przekroczyły wartość określoną w wyżej cytowanej ustawie - wyniosły od 88.845 tys. zł w 2008 r. do 103.512 tys. zł (kwota dochodów i przychodów) oraz od 79.412 tys. zł do 99.647 tys. zł (kwota wydatków i rozchodów).

W Urzędzie nie był jednak przeprowadzany audyt wewnętrzny, a do lutego 2011 r. nie było zatrudnionej osoby posiadającej kwalifikacje audytora wewnętrznego. Burmistrz Miasta Łowicza w latach 2008-2010 sześć razy ogłaszał nabór na stanowisko audytora

⁵ Kontrola nr P/11/108, LLO-4101-11-02/2011

⁶ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁷ Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

wewnętrznego, w tym w 2010 r. dwukrotnie. Wyłoniony w ostatnim naborze kandydat został zatrudniony w Urzędzie na czas określony od 1 marca 2011 r. do 29 lutego 2012 r.

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

- zintensyfikowanie działań w celu opracowania strategii rozwoju miasta,
- dostosowanie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmu lokali do wymogów ustawy o ochronie praw lokatorów,
- podjęcie działań w kierunku zaktualizowania Studium i dostosowania jego treści do wymogów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu z 2003 r.,
- zawieranie umów przedłużających najem lokali socjalnych po sprawdzeniu, czy najemca spełnia warunki, o których mowa w art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów,
- zintensyfikowanie działań na rzecz zwiększenia stopnia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza w zakresie lokali socjalnych,
- objęcie nadzorem realizacji wniosków pokontrolnych NIK skierowanych do Dyrektora ZGM.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 15 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 Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.