



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia sierpnia 2011 r.

LLO-4101-11-03/2011
P/11/108

**Pan
Jacek SOCHA
Burmistrz Miasta Ozorków**

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 skontrolowała w Urzędzie Miejskim w Ozorkowie realizację zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej w latach 2008 – 2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokóle kontroli podpisanym w dniu 25 lipca 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Łodzi, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie, pomimo uchybień dotyczących głównie kształtowania polityki przestrzennej miasta.

1. Pozytywnie oceniono działania na rzecz tworzenia i wdrażania polityki mieszkaniowej gminy miasta Ozorkowa. W strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego wydzielono Wydział Gospodarowania Majątkiem Komunalnym, do zadań którego należało m.in. gospodarowanie gminnym zasobem mieszkaniowym oraz realizacja polityki mieszkaniowej miasta.

Podstawę kształtowania polityki mieszkaniowej w badanym okresie stanowił „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta

¹ (Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701)

Ozorkowa na lata 2007 – 2011”, przyjęty przez Radę Miejską 26 kwietnia 2007 r. Program ten spełniał wymagania określone ustawą o ochronie praw lokatorów².

Zasób mieszkaniowy miasta znajdował się na ogół w dobrym stanie technicznym, jednakże wyposażenie w media części mieszkań nie spełniało współczesnych standardów. I tak np. 2,5% lokali mieszkalnych nie było wyposażonych w wodociąg, a 31,0% w kanalizację. Potrzeby remontowe miasta w latach 2007 - 2011 oceniono w Programie na 7,8 mln zł, w tym 5,0 mln zł dotyczyło komunalnego zasobu mieszkaniowego, 2,3 mln zł udziału miasta we wspólnotach mieszkaniowych, a 0,5 mln zł budynków prywatnych pozostających w zarządzie miasta.

2. Negatywnie oceniono realizację zadań w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy miasta Ozorkowa. Wprawdzie Rada Miejska uchwałą z dnia 28 czerwca 2007r. przystąpiła do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, jednakże do listopada 2009 r. uchwała ta nie była realizowana. Dopiero 27 listopada 2009 r. ogłoszony został przetarg na wykonanie Studium. Umowę z wykonawcą podpisano 4 stycznia 2010 r., a termin zakończenia prac ustalono na 30 listopada 2011 r. Plany zagospodarowania przestrzennego obejmowały zaledwie 72 ha miasta, tj. 4,7% jego powierzchni. W związku z brakiem zaktualizowanego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz wynikających ze studium planów zagospodarowania, miasto nie posiadało dostatecznej wiedzy o terenach posiadających potencjalne walory inwestycyjne pod budownictwo mieszkaniowe. Nie określono również zmian w przeznaczeniu terenów umożliwiających poprawę warunków i jakości życia mieszkańców. W ramach budownictwa mieszkaniowego na terenie miasta, realizowane były w latach 2008 – 2011 (I półrocze) wyłącznie inwestycje osób fizycznych, mające na celu zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych i lokalizowane na działkach będących własnością inwestorów. Według informacji Starosty Zgierskiego, w latach 2008 – 2011 (I półrocze) wydano dla miasta Ozorkowa 113 pozwoleń na budowę budynków mieszkalnych, wszystkie w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy.
3. Działania Urzędu w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego miały w latach 2008 – 2011 (I półrocze) ograniczony zakres.

² Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2005 r. nr 31, poz. 266 ze zm.)

Opracowano plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych na lata 2007 – 2010 oraz na lata 2011 – 2013, zatwierdzone następnie przez Radę Miejską, w których określono nakłady potrzebne na rozwój infrastruktury. Łącznie w latach 2008 – 2010 wydano na inwestycje w zakresie wodociągów i kanalizacji 2,1 mln zł, co stanowiło 72,1% nakładów przewidywanych w powyższych planach rozwoju. W latach 2008 i 2010 inwestycje te finansowano również z pożyczek Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w łącznej kwocie 1,2 mln zł.

W badanym okresie gmina miasta Ozorkowa nie realizowała natomiast zadań mających na celu stworzenie zasoby uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Zasoby terenów na cele mieszkaniowe będące własnością miasta obejmowały w 2008 r. 35 działek budowlanych nabytych w drodze komunalizacji w latach 1993, 1999 i 2007. W 2009 r. miasto wybudowało wodociąg w ulicach przyległych do działek i sukcesywnie je sprzedawało. Według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. do sprzedaży pozostało 25 działek.

4. W badanym okresie gmina miasta Ozorkowa nie realizowała zadań w zakresie budownictwa mieszkaniowego, nie nabywała gruntów na ten cel oraz nie czyniła skutecznych starań o zapewnienie środków finansowych ze źródeł zewnętrznych na realizację budownictwa mieszkaniowego. W złożonym wyjaśnieniu Pan Burmistrz stwierdził m.in., że przyczyną tego stanu były ograniczone zasoby środków finansowych oraz zaangażowanie się miasta w realizację innych zadań, takich jak m.in. przebudowa i budowa ulic, termomodernizacja gminnych obiektów użyteczności publicznej, na które uzyskano środki finansowe ze źródeł zewnętrznych, w tym z Unii Europejskiej.
5. Pozytywnie oceniono realizację zadań w zakresie zaspakajania potrzeb mieszkaniowych, które realizowano w warunkach niedostatecznych zasobów mieszkaniowych gminy. W latach 2008 – 2010 zasób mieszkaniowy zmniejszył się o 44 lokale, co było wynikiem sprzedaży mieszkań w budynkach wspólnot mieszkaniowych dotychczasowym najemcom (33 lokale) oraz w przetargach (11 mieszkań). Wyzbywanie się lokali we wspólnotach mieszkaniowych było uzasadnione możliwością uzyskania dodatkowych środków na gospodarkę mieszkaniową oraz zmniejszenia jej kosztów. Działania te były zgodne z „Wieloletnim programem

gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy”. Przetargi na sprzedaż mieszkań przeprowadzone były zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości³. W zasobie mieszkaniowym miasta nie stwierdzono występowania budynków wyłączonych z eksploatacji lub niezasiedlonych.

Miasto nie osiągnęło zamierzonego przyrostu mieszkań socjalnych. Liczba lokali socjalnych ustalona w „Wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2007 - 2011” miała wzrosnąć do końca 2011 r. do 197 mieszkań położonych w 41 wytypowanych budynkach. Na dzień 1 stycznia 2011 r. w zasobie było 95 lokali socjalnych, co stanowiło 48,2% stanu planowanego na koniec roku. Wprawdzie przeciętny czas oczekiwania na przydział lokalu socjalnego zmniejszył się z 4 lat w 2009 r. do 2 lat w 2010 r., jednakże wzrastała liczba nie zrealizowanych wyroków sądowych o eksmisji z powodu niepłacenia czynszu. Na koniec 2010 r. nie zrealizowano 83 wyroków eksmisyjnych.

Nie realizowanie wyroków eksmisyjnych może prowadzić do wzrostu wartości roszczeń odszkodowawczych z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego. W 2010 r. zgłoszono wobec miasta 1 roszczenie odszkodowawcze na kwotę 15,5 tys. zł.

Pozytywnie oceniono prawidłowość zawierania umów najmu lokali socjalnych i umów o odpłatne używanie lokalu mieszkalnego. W wyniku szczegółowych badań wybranych losowo umów (10 na lokale socjalne i 10 na wynajem lokalu) stwierdzono, że umowy te zawierano zgodnie z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów⁴. Wysokość dochodów najemców uzasadniała przydział lokalu socjalnego lub oddanie w najem lokalu mieszkalnego, a stawki czynszu za wynajem były zgodne ze standardem przydzielanego mieszkania i obowiązującym czynszem. Przydział mieszkań poddany był kontroli Społecznej Komisji Mieszkaniowej.

6. Zadania dotyczące utrzymania zasobu mieszkaniowego w należyтым stanie technicznym realizowane były prawidłowo i adekwatnie do środków finansowych przeznaczanych na ten cel. Ogólne potrzeby miasta w zakresie nakładów na remonty komunalnego zasobu mieszkaniowego w latach 2008 – 2010 ustalone według stanu technicznego budynków w 2007 r., zawarte w „Wieloletnim programie

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. nr 207 poz. 2108 zew zm.)

⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. nr 31 poz. 266 ze zm.)

gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Ozorków na lata 2007 – 2011” wynosiły 4,7 mln. zł, podczas gdy wydatkowano na ten cel 2,5 mln. zł, tj. 54,5%. Remontami objęto 48,3% budynków przewidzianych do remontu w 2008 r., 58,3% przewidzianych do remontu w 2009 r. i 53,1% budynków przewidzianych do remontu w 2010 r. Rzeczowy zakres remontów w budynkach stanowiących własność komunalną ustalany był w oparciu o roczne i pięcioletnie przeglądy stanu technicznego budynków, do wysokości nakładów ustalonych w uchwałach budżetowych miasta. Zakres remontów obejmował głównie roboty mające na celu zachowanie substancji mieszkaniowej w niepogorszonym stanie oraz zapewniających bezpieczeństwo użytkowania mieszkań, takie jak roboty dekarские, wymiana instalacji elektrycznych, pieców kaflowych i okien.

Stawki czynszu w zasobie mieszkaniowym miasta obowiązują od 1 stycznia 2002 r. i nie były od tego czasu podnoszone. Stawka bazowa wynosiła 2,80 zł za 1m² powierzchni użytkowej mieszkania, a stawka za lokal socjalny 0,28 zł za 1m². Stawka bazowa czynszu była modyfikowana punktami procentowymi, m.in. w zależności od wyposażenia lokalu. Maksymalna stawka czynszu wynosiła 4,06 zł za m² mieszkania wyposażonego w centralne ogrzewanie, ciepłą wodę, łazienkę, na I, II lub III piętrze budynku położonego w centralnej części miasta. Roczny czynsz za lokal socjalny stanowił 0,1% kosztu odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w województwie łódzkim w II kwartale 2011 r. (3.510 zł). Stawka bazowa czynszu stanowiła 1,0% kosztu odtworzenia, a stawka najwyższa 1,4%.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wadą przyjętego systemu ustalania czynszu było zbyt niskie zróżnicowanie stawek pomiędzy lokalami w pełni wyposażonymi, a lokalami substandardowymi. Dodatkowe wyposażenie mieszkania w ramach modernizacji powodowało odpowiednie zwiększenie czynszu, jednak nie wszystkie remonty wpływające na poprawę warunków mieszkaniowych skutkowały zmianą wysokości czynszu. Dotyczyło to np. termomodernizacji budynków, wymiany okien i podłóg.

Wydatki na utrzymanie zasobów mieszkaniowych miasta Ozorkowa wyniosły w 2008 r. 1.628, 0 tys. zł i wzrosły do 1.688,1 tys. zł w 2009 r. oraz 1,768,9 tys. zł w 2010 r.

Dochody miasta z gospodarki mieszkaniowej jedynie w 2008 r. nominalnie przekraczały poziom wydatków i wynosiły 1.738,7 tys. zł, co stanowiło 106,8% wydatków na gospodarkę mieszkaniową. W latach następnych dochody były niższe od

środków wydatkowanych na ten cel. W 2009 r. dochody należne w kwocie 1.673,2 tys. zł stanowiły 99,1% poniesionych wydatków, a w 2010 r. kwota ta w wysokości 1.719,6 tys. zł stanowiła 97,2% poniesionych wydatków. Sytuację pogarszały wzrastające zaległości w opłatach czynszowych, które (bez odsetek) w dniu 31 grudnia 2008 r. wynosiły 402,9 tys. zł, tj. 23,2% należności za 2008 r i wzrosły do dnia 31 grudnia 2010 r. do kwoty 516,4 tys. zł, tj. 30,0% należności za 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła podejmowane przez zarządcę zasobów mieszkaniowych miasta Ozorkowa działania zmierzające do windykacji należności (upomnienia, wypowiedzenia umów najmu, kierowanie spraw do sądu, rozkładanie zaległości czynszowych na raty), jednak brak wystarczającej liczby lokali socjalnych i zamiennych powodował, że działania te nie przynosiły spodziewanych rezultatów. Według stanu na 31 czerwca 2011 r., z 63 orzeczonych eksmisji z tytułu niepłacenia czynszów, zrealizowano zaledwie 5.

7. Pozytywnie oceniono skuteczność zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy miasta Ozorkowa. Całością zasobów zarządzał zarządca wybierany na trzy lata w drodze przetargu nieograniczonego. Umowy zawarte w dniu 24 grudnia 2007 r. – na lata 2008 – 2010 i w dniu 29 listopada 2010 r. – na lata 2011 – 2013, szczegółowo precyzowały obowiązki i zakres odpowiedzialności stron. Zarządca był odpowiedzialny za prawidłową eksploatację zasobów, w tym przeprowadzanie konserwacji i remontów, właściwą obsługę lokatorów oraz gospodarkę finansową i prowadzenie bazy danych o zarządzanych obiektach. Urząd Miejski otrzymywał od zarządcy informacje niezbędne dla sprawowania bieżącego nadzoru nad prawidłowością zarządu zasobem mieszkaniowym dotyczące m.in. czynszów, kosztów, stanu technicznego budynków, pustostanów.

Uwagi kontroli dotyczyły natomiast nie przeprowadzania, w latach 2008-2009, kontroli w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym miasta przez stanowisko pracy ds. kontroli wewnętrznej Urzędu Miejskiego.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- rozważenie urealnienia stawek czynszu w zasobach mieszkaniowych miasta, tak aby zróżnicować je pomiędzy lokalami z wyposażeniem w pełnym standardzie, w tym w

budynkach objętych termomodernizacją, a lokalami substandardowymi oraz lokalami w budynkach nieocieplonych;

- podjęcie działań mających na celu zwiększenie liczby lokali socjalnych do poziomu zakładanego w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2007 - 2011,
- objęcie gospodarki mieszkaniowej kontrolami przeprowadzanymi przez stanowisko kontroli wewnętrznej Urzędu Miejskiego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od 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 przyczyn 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 NIK 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.