



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 21lipca 2011 r.

**Pan
Krzysztof Hećman
Burmistrz Miasta Kętrzyn**

LOL-4101-07-03/2011; 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 Olsztynie przeprowadziła w Urzędzie Miasta Kętrzyn kontrolę realizacji przez Gminę Miejską Kętrzyn („gmina”) zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej w latach 2008 – 2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 czerwca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do treści art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność gminy w zakresie spraw objętych kontrolą.

Podstawą pozytywnej oceny było objęcie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego ponad 79 % powierzchni gminy, promowanie i sprzedaż inwestorom gruntów przewidzianych planami pod budownictwo mieszkaniowe, a także zwiększenie areалу uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zwłaszcza:

- niewykonywania zaleceń okresowych kontroli stanu technicznego budynków i lokali mieszkalnych,
- nienaliczenia jednemu z wykonawców inwestycji kary umownej z tytułu zwłoki w usunięciu usterek.

1. W okresie objętym kontrolą podstawę kształtowania polityki przestrzennej gminy stanowiło studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego („studium”) oraz 17 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego („mpzp”) ze zmianami. Obejmowały one ogółem 818 ha (79,11 % powierzchni gminy), z czego 272 ha przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową.

Lokalizację inwestycji mieszkaniowych ustalano także na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym we wszystkich

38 wydanych decyzjach, obejmujących obszar 5,04 ha, uwzględniono możliwość przyłączenia budynków do istniejącej sieci infrastruktury technicznej.

Podstawą kształtowania polityki mieszkaniowej gminy był „Plan rozwoju lokalnego Gminy Miejskiej Kętrzyn” (przyjęty uchwałą Rady Miejskiej z 30 czerwca 2005 r.) oraz „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kętrzyn na lata 2007-2011” (uchwalony 30 sierpnia 2007 r.), zwany dalej Wieloletnim programem. W dokumentach tych określono m.in.: potrzeby i zagrożenia w obszarze mieszkalnictwa, analizę potrzeb remontowych zasobu gminy, zasady polityki czynszowej, planowaną sprzedaż lokali oraz źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej. Wieloletni program nie zawierał jednakże prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach, wymaganej art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹.

2. W celu stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi budownictwa mieszkaniowego w latach 2008 – 2010 gmina zrealizowała inwestycję pn. „Budowa ul. Jaśminowej w Kętrzynie”, która obejmowała budowę drogi, linii elektroenergetycznej, sieci wodociągowej oraz kanalizacji sanitarnej i deszczowej. Inwestycję zrealizowano w oparciu o założenia mpzp z 15 września 2005 r., w którym tereny przy tej ulicy (5,6 ha) przewidziano pod inwestycje zabudowy mieszkaniowej. Na realizację tej inwestycji wydatkowano ogółem 1.466,47 tys. zł, z czego 765,98 tys. zł stanowiły środki preferencyjnego kredytu na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

Inwestycję realizowano w dwóch etapach, dokonując wyboru wykonawców robót oraz nadzoru inwestorskiego w drodze przetargów nieograniczonych, przeprowadzonych z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych². W umowach z wykonawcami, interesy gminy zabezpieczono m.in. poprzez ustanowienie kar umownych za zwłokę w wykonaniu zleconych robót oraz kar z tytułu zwłoki w usunięciu usterek. Gmina nie w pełni realizowała postanowienia umów w tym zakresie, gdyż wykonawcy drugiego etapu budowy ul. Jaśminowej naliczono wprawdzie karę za nieterminowe wykonanie robót, jednak zaniechano naliczenia kary w kwocie 175,0 tys. zł za ponad pięciomiesięczną zwłokę w usunięciu usterek.

W wyniku rozbudowy w badanym okresie infrastruktury technicznej, długość sieci wodociągowej zwiększyła się o 1,2 km (96 przyłączy), sieci kanalizacyjnej – o 2,8 km (101 przyłączy), zaś gazowej – o 6,5 km (80 przyłączy). Według stanu na koniec czerwca 2011 r., cała zurbanizowana powierzchnia gminy (426 ha) była uzbrojona w ww. sieci. Powierzchnia terenów przewidzianych w studium i mpzp pod zabudowę mieszkaniową, nieposiadająca takiego uzbrojenia wynosiła natomiast 53,0 ha.

W ramach udostępniania inwestorom terenów inwestycyjnych pod budownictwo mieszkaniowe wystawiono do sprzedaży przetargowej 35 działek o łącznej powierzchni 4,23 ha, z których aż 29 (82,9%) wyposażono w miejską sieć wodociągową

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

² Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

i kanalizacyjną. Było to poprzedzone działaniami promocyjnymi, które polegały głównie na zamieszczaniu, na stronach internetowych Urzędu oraz w prasie lokalnej, ogłoszeń i informacji o gruntach przeznaczonych do sprzedaży. W wyniku tych działań sprzedano ogółem 20 działek (2,59 ha), w tym 15 uzbrojonych.

3. W wyniku przetargu nieograniczonego, zarządzanie zasobem mieszkaniowym, gmina powierzyła Kętrzyńskiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Kętrzynie („KTBS”).

Zasób mieszkaniowy gminy w latach 2008 – 2010 zmniejszył się z 1403 do 1005 lokali, głównie w wyniku ich sprzedaży dotychczasowym najemcom.

Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że aż 92 % sprzedanych lokali mieściło się w budynkach, które wg stanu na 1 stycznia 2008 r. stanowiły własność wspólnot mieszkaniowych i były to w większości (57 %) lokale w budynkach sprzed 1945 roku.

Badanie dokumentacji sprzedaży (na próbie 10 lokali) wykazało m.in., że ich ceny określono na podstawie aktualnych operatów szacunkowych, z uwzględnieniem 99% bonifikaty ustalonej w 1998 r. przez Radę Miejską, a także nie zaistniały przesłanki do żądania od nabywców zwrotu równowartości udzielonej im bonifikaty.

NIK zwraca uwagę, że pomimo wzrostu w latach 2008 – 2010 liczby osób oczekujących na przydział lokali mieszkalnych (z 56 do 69 osób), niezrealizowanych wyroków sądowych przyznających prawo do lokali socjalnych (z 19 do 23) oraz konieczności wypłacenia odszkodowań za niedostarczenie lokali socjalnych (31,36 tys. zł), działania gminy w celu zwiększenia zasobu mieszkaniowego ograniczyły się w tym czasie zaledwie do pozyskania jednego lokalu. Nie pozyskano natomiast nowych lokali mieszkalnych poprzez budowę budynków wielorodzinnych lub adaptację istniejących na lokale socjalne, mimo że działania w tym kierunku przewidziano w Wieloletnim programie oraz „Planie rozwoju lokalnego Gminy Miejskiej Kętrzym”.

Wnosząc aport do KTBS w postaci działki gruntu o wartości 364,0 tys. zł, gmina wsparła jedynie zrealizowaną w 2008 r. mieszkaniową inwestycję budownictwa społecznego w postaci budynku z 29 lokalami.

4. Lokale mieszkalne i socjalne zasobu wynajmowano zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Miejskiej z 20 lutego 2002 r. oraz Wieloletnim programem. Badanie próby 10 umów o odpłatne używanie lokali mieszkalnych oraz 10 umów najmu lokali socjalnych wykazało bowiem, że wszyscy najemcy spełniali kryteria dochodowości, zastosowane stawki najmu uwzględniały czynniki zwiększające lub zmniejszające czynsz, a w przypadku lokali socjalnych nie przekraczały one 50% stawki najniższego czynszu obowiązującego w zasobie mieszkaniowym.

Okres oczekiwania na zawarcie objętych kontrolą umów o odpłatne używanie lokali mieszkalnych był znacznie zróżnicowany i wynosił od ponad 16 miesięcy do ponad 7 lat. Wynikało to z braku wolnych lokali lub lokali w stanie spełniającym oczekiwania potencjalnych najemców.

5. W okresie objętym kontrolą, koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego gminy uległy zmniejszeniu z 3.006,51 tys. zł w 2008 r. do 2.246,76 tys. zł w 2010 r., co wynikało m.in.

ze zmniejszenia liczby lokali i budynków pozostających w zasobie oraz ograniczenia wydatków na remonty. Dochody z czynszu najmu lokali mieszkalnych (wraz z pochodnymi) pokrywały od 72,24% (2008 r.) do 79,2 % (2009 r.) tych kosztów. Nie zwiększono przy tym obowiązującej od 2007 r. stawki bazowej czynszu najmu (2,50 zł/m²), gdyż - jak wynika z wyjaśnień Pana Burmistrza - przeciwko podwyżce przemawiały względy społeczne, w tym wysoki wskaźnik bezrobocia.

Zaległości w opłatach czynszowych uległy zmniejszeniu z 410,76 tys. zł (wg stanu na 1 stycznia 2008 r.) do 375,44 tys. zł (30 kwietnia 2011 r.), do czego przyczyniło się umarzenie i rozkładanie zaległości na raty oraz zatrudnianie najemców zalegających z zapłatą w ramach prac interwencyjnych.

6. Badanie dokumentacji 20 spośród 39 budynków mieszkalnych stanowiących własność gminy wykazało, że zarządca zasobu mieszkaniowego wywiązywał się z nałożonego art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ obowiązku przeprowadzania rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego budynków i lokali. Ustalono jednak, że zalecenia wynikające z tych kontroli były realizowane w znikomym zakresie. W wyniku ostatnich kontroli stanu technicznego z 2010 r., sformułowano 150 zaleceń wykonania prac i robót budowlanych w 19 budynkach, z czego do dnia zakończenia kontroli zrealizowano zaledwie dziewięć (6 %) dotyczących ośmiu budynków. Wykonano głównie drobne prace (m.in. wymieniono ławy kominiarskie i drzwiczki wyciorowe), podczas gdy zalecenia niezrealizowane dotyczyły np. przeprowadzenia naprawy pękniętych ścian lub konstrukcji dachów.

Stwierdzono ponadto, że w przypadku 17 budynków (85 % próby) zarządca nie realizował również zaleceń okresowych kontroli stanu technicznego z lat 2008 – 2009.

Do zaistniałej sytuacji przyczyniło się ujmowanie, w projektach uchwał budżetowych przedkładanych Radzie Miejskiej, wydatków na remonty budynków i lokali w kwotach niższych od wynikających z potrzeb oszacowanych przez KTBS na podstawie przeglądów i przedstawianych Panu Burmistrzowi w projektach planów remontów.

Wydatki na realizowane przez zarządcę remonty budynków i lokali mieszkalnych zasobu gminy, pomimo zwiększających się potrzeb, w latach 2008 – 2010 ulegały systematycznemu zmniejszeniu. W roku 2008 wynosiły one bowiem 635,31 tys. zł, co stanowiło 48 % zgłoszonych potrzeb remontowych, a w roku 2010 zaledwie 211,45 tys. zł – 12,47 % potrzeb w tym zakresie.

Kontrola NIK wykazała również niewykonanie, zaleconych przeglądami, opinii i ekspertyz stanu technicznego budynków w zakresie m.in. nośności ścian i fundamentów. Dotyczyło to ośmiu spośród dziewięciu budynków objętych takimi zaleceniami. Tylko w jednym przypadku, dotyczącym budynku przy ul. Chopina 3, zrealizowano takie zalecenie uzyskując w lutym 2009 r. orzeczenie konstrukcyjno - budowlane o stanie technicznym budynku. Pomimo stwierdzonego stanu zagrożenia bezpieczeństwa konstrukcji tego budynku oraz życia lokatorów, nie podjęto jednak zaleconych przez rzeczoznawcę prac remontowych, ani też nie wykwaterowano wszystkich lokatorów.

³ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623,

Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień wynika, że brakowało środków finansowych na sporządzenie opinii i ekspertyz stanu technicznego budynków, a zaniechanie wykwaterowania mieszkańców budynku przy ul. Chopina 3 uniemożliwiało brak wolnych lokali.

Niedostateczny stan techniczny budynków zasobu potwierdziły także oględziny 15 budynków dokonane w toku kontroli NIK. Wykazały one bowiem m.in. pęknięcia ścian, ubytki i pęknięcia tynków elewacji, zawilgocenia ścian zewnętrznych, piwnic, konstrukcji i deskowania dachów, a także niezabezpieczenie elementów instalacji elektrycznej przez dostępem osób postronnych.

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

- 1) zapewniających realizację zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków i lokali zasobu mieszkaniowego oraz niezwłoczne usunięcie stanu zagrożenia życia lokatorów budynku przy ul. Chopina 3 poprzez ich wykwaterowanie,
- 2) zmierzających do naliczenia i wyegzekwowania od wykonawcy robót drugiego etapu budowy ulicy Jaśminowej kary umownej za zwłokę w usunięciu usterek,
- 3) na rzecz pozyskania lokali do zasobu mieszkaniowego gminy, w tym lokali socjalnych, stosownie do założeń określonych w „Planie rozwoju lokalnego Gminy Miejskiej Kętrzyn” oraz w „Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kętrzyn na lata 2007-2011”.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu bądź o działaniach podjętych w celu realizacji tych wniosków lub o 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 Olsztynie, 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem