



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 22 lipca 2011 r.

**Pani
Danuta Górską
Burmistrz Miasta Szczytno**

LOL-4101-07-04/2011; 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 Miejskim w Szczytnie kontrolę realizacji przez Gminę Miejską Szczytno („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 20 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do treści art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Burmistrz niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Gminy w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo iż działania te nie w pełni zaspokajały potrzeby społeczności lokalnej.

Podstawą pozytywnej oceny było m.in. sporządzenie dokumentów strategicznych i planistycznych dotyczących rozwoju mieszkalnictwa i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, promowanie i sprzedaż inwestorom gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, zwiększenie liczby lokali socjalnych, realizacja inwestycji infrastrukturalnych związanych z rozwojem mieszkalnictwa, a także oddanie do eksploatacji nowego budynku komunalnego.

1. W okresie objętym kontrolą, podstawę kształtowania polityki przestrzennej Gminy stanowiło studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego („studium”) z czerwca 2000 r. oraz 20 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego („m.p.z.p.”) ze zmianami. Plany te obejmowały ogółem 363,5 ha (37 % powierzchni gminy), z czego 152,1 ha przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową. Lokalizację inwestycji mieszkaniowych ustalano również na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydając w badanym okresie 107 takich decyzji, obejmując nimi łącznie 18,67 ha. W ustalanych przez Gminę warunkach zabudowy

uwzględniano m.in. możliwości przyłączenia budynków do istniejących sieci infrastruktury technicznej oraz sposób zagospodarowania sąsiednich nieruchomości. Należy jednak zauważyć, że spośród 167 decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji z zakresu budownictwa mieszkaniowego na terenie Gminy, wydanych w latach 2008-2011 (I półrocze) przez Starostę Szczycieńskiego, większość, tj. 95 (57%) wydano w oparciu o warunki zabudowy. Zdaniem Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej ustalanie lokalizacji inwestycji w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy sprzyja rozwojowi Miasta, gdyż procedura ta jest szybsza, zwłaszcza jeśli dotyczy terenów w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów wcześniej zainwestowanych lub objętych m.p.z.p.

2. W celu stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi budownictwa mieszkaniowego Gmina realizowała w badanych latach 10 inwestycji infrastrukturalnych, w tym sześć związanych z przebudową ulic wraz z uzbrojeniem w wodociąg i kanalizację oraz trzy - z budową wodociągów i jedną - sieci kanalizacyjnej. Ponadto we wrześniu 2010 r. oddała do użytku 18 rodzinny budynek mieszkalny. Wydatki poniesione przez Gminę w latach 2008-2011 (I półrocze) na realizację ww. inwestycji wyniosły ponad 14 mln zł, w tym koszt wybudowania 18 rodzinnego budynku mieszkalnego stanowił 1,9 mln zł. Należy przy tym zaznaczyć, że Gmina w niewielkim stopniu korzystała z zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji, w tym z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (remont nawierzchni jednej z ulic i kanalizacji deszczowej) uzyskując dofinansowanie 2,9 mln zł i Regionalnego Programu Operacyjnego (budowa i przebudowa ulic) - 2,4 mln zł. Inwestycje związane z rozwojem mieszkalnictwa były finansowane głównie ze środków własnych, przy czym Gmina w latach 2008-2010 zaciągnęła kredyty na pokrycie deficytu budżetowego w łącznej wysokości 17 mln zł.

Analiza dokumentacji dziewięciu zakończonych inwestycji wykazała, że zostały one zrealizowane terminowo, a ich wykonawców wyłoniono zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych¹.

Urząd prowadził aktywne działania promujące tereny inwestycyjne, w tym m.in. w 2010 r. wyemitowano 14 minutowy film promocyjno-informacyjny, który zamieszczono na stronie internetowej Gminy. Wykorzystując istniejącą infrastrukturę techniczną, Urząd sprzedał w badanym okresie 26 działek o łącznej powierzchni 2,17 ha na cele mieszkalne i mieszkalno-usługowe oraz dwie działki o łącznej powierzchni 1,9 ha pod zabudowę budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi.

3. Zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym, na podstawie uchwały Rady Miejskiej z 30 października 2003 r. w sprawie utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej („ZGK”) i nadania mu statutu, powierzono tej jednostce. Zgodnie ze statutem podstawowym celem działalności ZGK było administrowanie nieruchomościami komunalnymi, przekazanymi na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego oraz zaspokajanie potrzeb eksploatacyjno-

¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

remontowych w komunalnych budynkach mieszkalnych i użytkowych. Nadzór merytoryczny, organizacyjny i finansowy nad zakładem sprawowała Rada Miejska i Burmistrz Szczytna. Zadania w tym zakresie wypełniali pracownicy Wydziału Gospodarki Miejskiej Urzędu, pomimo że nie były one ujęte w obowiązującym regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach czynności osób odpowiedzialnych.

4. Zasób mieszkaniowy Gminy w latach 2008 – 2010, pomimo oddania w 2010 r. do użytku nowego 18 lokalowego budynku komunalnego, zmniejszył się z 1.097 do 987 lokali. Było to spowodowane głównie sprzedażą lokali dotychczasowym najemcom oraz rozbiórką budynków nie nadających się do remontu.

Badanie dokumentacji sprzedaży (na próbie 10 lokali) wykazało m.in., że ich ceny określono na podstawie aktualnych operatów szacunkowych, z uwzględnieniem bonifikaty od 65% do 95%, uzależnionej (zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej z 30 września 2004 r.) od wieku budynku. Dziewięciu nabywców nadal pozostawało właścicielami zakupionych lokali, zaś jeden zbył lokal po upływie 9 dni od daty jego zakupu. Do dnia kontroli NIK Urząd z powodu błędnej interpretacji przepisów zwalniających nabywców z obowiązku zwrotu bonifikaty, o których mowa w art. 68 ust. 2a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami², nie podjął działań wobec pierwotnego nabywcy w sprawie żądania zwrotu udzielonej bonifikaty. Mimo, że zaistniały przesłanki, o których mowa w art. 68 ust. 2 ww. ustawy, dopiero na wniosek kontrolera NIK, zastępca Burmistrza pismem z 22 czerwca 2011 r. wezwał pierwotnego nabywcę do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie, tj. 47.676,25 zł.

5. NIK pozytywnie ocenia działania Gminy w na rzecz pozyskiwania nowych lokali mieszkalnych, w tym socjalnych. Działania te, obok budowy nowego 18 rodzinnego budynku komunalnego, dotyczyły realizacji porozumień zawartych w lipcu 2007 r. i styczniu 2011 r. ze spółdzielniami mieszkaniowymi działającymi na terenie Szczytna. W ramach tych porozumień realizując wyroki orzekające eksmisję z mieszkań stanowiących zasób spółdzielni, Urząd przydzielił osiem lokali socjalnych, a spółdzielnie zawarły siedem umów najmu z osobami oczekującymi na przydział lokalu komunalnego, skierowanymi do spółdzielni przez Burmistrza. W jednym przypadku Urząd zrezygnował ze skierowania osoby do zawarcia umowy najmu na odzyskany przez spółdzielnię lokal, gdyż na liście oczekujących nie było rodziny, której dochody gwarantowałyby utrzymanie tego lokalu. W wyniku tych działań, w badanym okresie liczba lokali socjalnych zwiększyła się z 24 do 42. Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego³, zostały one wyodrębnione z zasobu na podstawie zarządzeń Burmistrza.

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

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 3 poz. 13 ze zm.

Pomimo tych działań, w badanym okresie wzrosła liczba niezrealizowanych sądowych wyroków o eksmisję z 39 do 61 oraz liczba osób oczekujących na przydział lokalu mieszkalnego ze 173 do 242.

6. Lokale mieszkalne i socjalne zasobu wynajmowano zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Miejskiej z 23 czerwca 2005 r. oraz „Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2007-2011”. Badanie próby 10 umów o odpłatne używanie lokali mieszkalnych oraz próby 10 umów najmu lokali socjalnych wykazało bowiem, że wszyscy najemcy spełniali kryteria dochodowości, zastosowane stawki najmu uwzględniały czynniki zmniejszające czynsz, a w przypadku lokali socjalnych nie przekraczały one 50% stawki najniższego czynszu obowiązującego w zasobie mieszkaniowym. Okres oczekiwania na przydział lokalu w przypadku objętych kontrolą umów o odpłatne używanie lokali mieszkalnych był znacznie zróżnicowany i wynosił od 12 miesięcy do ponad 11,5 lat. Wynikało to z braku wolnych lokali spełniających oczekiwania osób wnioskujących o przydział lokalu, w tym zwłaszcza rodzin wielodzietnych.
7. Koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego Gminy (wraz z dostawą mediów) uległy nieznacznym zmianom i wynosiły 3.484 tys. zł w 2008 r., 3.416 tys. zł w 2009 r. i 3.431 tys. zł w 2010 r. W latach 2008-2010 dochody z czynszu najmu lokali mieszkalnych (wraz z pochodnymi) pokrywały odpowiednio 85%, 86% i 85% tych kosztów. W badanym okresie stawka czynszu bazowego uległa podwyżce z 2,85 zł do 3,01 zł za lokal komunalny oraz z 0,70 zł do 0,75 zł za lokal socjalny i nie przekraczała 3% wartości odtworzeniowej lokalu, stanowiąc od 0,97% do 1,46% tej wartości.
NIK zwraca uwagę na wzrost w latach 2008-2011 (I półrocze) zaległości w opłatach czynszowych z 764,5 tys. zł do 1.330,1 tys. zł, pomimo rozkładania należności na raty oraz ich umarzania (co dotyczyło jedynie zadłużeń po zmarłych najemcach), a także kierowania wniosków o egzekucję komorniczą.
8. Badanie dokumentacji 6 spośród 67 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 budowlane⁴ obowiązku przeprowadzania rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego budynków i lokali. Ustalono, że zalecenia wynikające z tych kontroli były realizowane przez ZGK w ramach rocznych planów remontów budynków i lokali komunalnych. Jednakże w dwóch przypadkach, z uwagi na zły stan techniczny i zbyt wysokie koszty remontu, budynki przy ul. Barcza 8 i 6 były wskazane do rozbiórki już w 2005 r. Dyrektor ZGK wyjaśnił, że ze względu na brak mieszkań komunalnych budynki te nie zostały wysiedlone. Zakład wykonywał w nich niezbędne prace związane z zachowaniem bezpieczeństwa mieszkańców.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623,

Systematycznemu zmniejszeniu ulegały wydatki ponoszone w latach 2008 – 2010 przez ZGK na remonty budynków i lokali mieszkalnych zasobu Gminy, pomimo zwiększających się potrzeb (do remontu zakwalifikowano 96% budynków w których znajdowały się lokale komunalne). W roku 2008 wynosiły one bowiem 390,6 tys. zł, co stanowiło 46% środków ujętych w planie remontów przyjętym przez Radę Miejską uchwałą z 30 marca 2007 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy, a w 2010 r. 226,9 tys. zł, co stanowiło 33% tych środków. Zmniejszeniu (z 271,7 tys. zł w 2008 r. do 48,2 tys. zł w 2010 r.) ulegała również wysokość dotacji celowej przekazywanej przez Gminę do ZGK, obejmującej m.in. zadania związane z remontami i rozbiórką budynków komunalnych. Należy podkreślić, że ZGK ponosił w badanym okresie koszty z tytułu wpłat na fundusz remontowy i partycypacji w kosztach remontów budynków będących własnością wspólnot mieszkaniowych, proporcjonalnie do udziałów Gminy w tych nieruchomościach. Wydatki w tym zakresie systematycznie wzrastały z 280,6 tys. zł w 2008 r. do 345,0 tys. zł w 2010 r.

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

- 1) zmniejszenia zaległości w opłatach czynszowych,
- 2) uwzględnienia w regulaminie organizacyjnym i zakresach czynności osób odpowiedzialnych zadań w zakresie nadzoru nad ZGK

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Burmistrz, 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 Pani 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