



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.021.01.2022

Konrad Fijołek
Prezydent Miasta Rzeszowa
Rynek 1
35-064 Rzeszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/004 – Udostępnianie osobom z niepełnosprawnościami mieszkań z komunalnych zasobów mieszkaniowych gmin

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Rzeszowa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konrad Fijolek, Prezydent Miasta Rzeszowa od 21 czerwca 2021 r., uprzednio obowiązki Prezydenta pełnił Marek Bajdak od 25 lutego do 21 czerwca 2021 r. uprzednio Prezydentem był Tadeusz Ferenc od 30 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjno-prawne związane z zarządzaniem lokalami mieszkalnymi w gminie.2. Uwzględnianie potrzeb osób niepełnosprawnych w zarządzaniu gminnym zasobem mieszkaniowym.3. Pozyskiwanie nowych lokali dla osób z niepełnosprawnościami oraz eksploatacja i utrzymanie we właściwym stanie technicznym istniejących budynków mieszkalnych, w których znajdują się lokale dla osób niepełnosprawnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Maciej Pilecki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/100/2022 z 1 lipca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: "Urząd".

² Dz. U. z 2022 r., poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie Gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴ - w Urzędzie opracowano wymagane projekty dokumentów odnoszących się do gospodarki mieszkaniowej oraz uwzględniono w nich potrzeby osób niepełnosprawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd przygotował oraz przedłożył Radzie Miasta Rzeszowa wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, opracowane przez Biuro Gospodarki Mieniem Miasta Rzeszowa⁵.

Zawierały one elementy wymagane ustawą o mieszkaniowym zasobie gminy. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy określały warunki, jakie musi spełniać lokal dla osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem różnych rodzajów niepełnosprawności.

Uchwalone przez Radę Miasta zasady wynajmowania lokali ograniczały możliwość wyboru proponowanego lokalu. Osoba uprawniona, która dwukrotnie odmówiła przyjęcia zaproponowanych lokali, była skreślana z listy oczekujących, co naruszało art. 4 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie podejmował działań inwestycyjnych zwiększających zasób mieszkaniowy Gminy, w tym lokali przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych z uwagi na realizację tych potrzeb poprzez zamianę lokali. W przyszłości planowana jest budowa czterech budynków komunalnych, w których mają powstać lokale przeznaczone dla osób niepełnosprawnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjno-prawne związane z zarządzaniem lokalami mieszkalnymi w gminie

Opis stanu faktycznego

1.1. Projekty Wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Rzeszów⁷, dla Urzędu opracowało BGM, będące jednostką organizacyjną Gminy Miasta Rzeszów (powołane uchwałą Rady Miasta Rzeszowa z dnia 26 marca 1996 r.).

W okresie objętym kontrolą BGM opracowało dwa takie projekty programów na lata 2013-2020⁸ oraz na lata 2021-2025⁹, tj. na okresy co najmniej pięcioletnie, co było zgodne z art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy. Projekty te po akceptacji Urzędu, zostały skierowane pod obrady Rady Miasta Rzeszowa.

(akta kontroli str. 6-42)

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 172 j.t. ze zm.

⁵ Dalej: „BGM” lub „Biuro”.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dalej: „Programy”.

⁸ Uchwała nr LIII/996/2013 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Rzeszów na lata 2013 – 2020.

⁹ Uchwała Nr XLIII/899/2021 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Rzeszów na lata 2021 – 2025.

1.2. Projekty te zawierały następujące elementy:

- prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy w poszczególnych latach,
- analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata,
- planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach,
- zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu,
- sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem Gminy w kolejnych latach,
- źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach,
- wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne,
- opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.

Tym samym zawierały wszystkie elementy wymagane art. 21 ust. 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

(akta kontroli str. 6-42)

1.3. Wieloletni Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2021-2025 nie zawierał informacji dotyczących planów, potrzeb, ani innych działań związanych z mieszkaniami przeznaczonymi dla osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 6-42)

1.4. Biuro, na potrzeby Urzędu Miasta Rzeszowa opracowało także projekty Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Rzeszów¹⁰. Projekty te były opiniowane przez pracowników Urzędu Miasta Rzeszowa, po czym przekazane zostały do Biura Rady.

W okresie objętym kontrolą Rada Miasta Rzeszowa podjęła dwie uchwały, dotyczące Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, tj.:

- uchwałę Nr LX/1107/2013 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 24 września 2013 r. (dokonano czterech zmian uchwały). W cyt. uchwale zawarto m.in. zasadę, zgodnie z którą nieprzyjęcie dwóch propozycji, a w przypadku wychowanków domów dziecka lub rodzin zastępczych jednej propozycji, traktowane było jako rezygnacja wnioskodawcy z wynajęcia lokalu komunalnego i skutkowało skreśleniem danej osoby z wykazu (§10 pkt 17).

- uchwałę Nr XLIII/900/2021 z dnia 23 lutego 2021 r. (dokonano jednej zmiany uchwały). W uchwale tej zawarto zasadę, zgodnie z którą nieprzyjęcie dwóch propozycji, traktowane było jak rezygnacja z najmu lokalu komunalnego (§13 pkt 20).

(akta kontroli str. 43-90)

1.5.-1.6. Uchwały dotyczące zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu Gminy, zawierały wszystkie elementy wymagane art. 21 ust. 3 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

¹⁰ Dalej: „Gmina”

W §12 uchwały Nr XLIII/900/2021 określono zasady najmu lokali dla osób niepełnosprawnych (art. 21 ust.3 pkt 6a ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy), zgodnie z którymi:

1. Osobom niepełnosprawnym miały być przydzielane lokale po rozpoznaniu ich ograniczeń związanych z daną niepełnosprawnością;
2. Osobom niepełnosprawnym ruchowo oferowane miały być lokale znajdujące się na parterze lub w budynku posiadającym windę, a wejście do budynku i lokalu nie mogło być ograniczone barierami architektonicznymi ani komunikacyjnymi;
3. Osobom niepełnosprawnym, będącymi osobami niewidomymi, miały być oferowane lokale w budynkach posiadających m.in. udźwiękowioną klawiaturę domofonu i windy.
4. Osobom niepełnosprawnym, będącymi osobami głuchymi, oferowane miały być lokale, w których sygnały dźwiękowe uzupełnione będą o sygnały świetlne;
5. Osobom niepełnosprawnym ze względu na ograniczoną percepcję, oferowane miały być lokale z uwzględnieniem potrzeb tych osób oraz osób sprawujących nad nimi opiekę;
6. Określono, również wymogi co do wielkości pokoju dla osoby niepełnosprawnej.

Ponadto:

- osobom niepełnosprawnym, ubiegającym się o najem lokalu na czas nieoznaczony, przyznawane były dodatkowe punkty w rozróżnieniu na stopień niepełnosprawności (10 pkt dla osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, 4 pkt dla osób o umiarkowanym i lekkim stopniu niepełnosprawności). Liczba uzyskanych punktów decydowała o miejscu w kolejce do uzyskania lokalu na czas nieoznaczony,
- osoby niepełnosprawne wynajmujące pomieszczenia tymczasowe miały możliwość zawarcia umowy na kolejny okres,
- istniała możliwość zamiany wynajmowanych lokali na takie, które dostosowane są do rzeczywistych, udokumentowanych potrzeb, wynikających ze stanu zdrowia.

Uchwały dotyczące zasad przyznawania lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu Gminy, w terminie siedmiu dni od ich uchwalenia były przekazywane Wojewodzie Podkarpackiemu, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym¹¹. Wojewoda Podkarpacki, nie zgłaszał uwag w stosunku do uchwał.

(akta kontroli str. 43-114, 123-124)

1.7. W dniu 19 sierpnia 2022 r., Urząd, z uwagi na plany inwestycyjne budowy nowych budynków komunalnych, wystosował pismo do Biura w celu uzyskania wytycznych dla planowanych budynków. W dniu 31 sierpnia 2022 r. BGM przesłał analizę potrzeb, w której uwzględniono m.in. budowę mieszkań przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Z analizy tej wynikało, że spośród 160 mieszkań, ok. 37% powinno być dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, z czego:

- 5% dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich,
- po 1% dla osób głuchoniemych i słabowidzących,
- 30% dla osób z innymi niesprawnościami.

Zawarto również informację, że lokal dla osoby niepełnosprawnej powinien mieć powierzchnię pokoju nie mniejszą niż 15 m² w przypadku gospodarstwa jednoosobowego, a w przypadku gospodarstwa wieloosobowego, przynajmniej jeden pokój powinien mieć powierzchnię nie mniejszą niż 15 m².

(akta kontroli str. 115-122)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

¹¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 559 j.t. ze zm.

1. W §13 pkt 20 projektu zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy¹², przyjętych przez Urząd i przekazanych do Biura Rady w 2021 r., zawarto zapis: „Nieprzyjęcie dwóch propozycji (lokalu), traktowane będzie jako rezygnacja z wnioskodawcy z najmu lokalu komunalnego, a wniosek mieszkaniowy uznany jako zrealizowany”.

Takie postanowienie było sprzeczne ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, obowiązkiem Gminy do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego Gminy. Podobny pogląd zawarł w swoim wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim¹³.

Konrad Fijolek – Prezydent Miasta Rzeszowa wyjaśnił, że Przepis ten został wprowadzony na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o mieszkaniowym zasobie Gminy. Zasada ta wynika z faktu, że Gmina Miasto Rzeszów nie posiada wystarczającego zasobu lokalowego dla bieżącego realizowania wniosków o najem lokalu mieszkalnego i wprowadzenie zasady, że nieprzyjęcie dwóch propozycji traktowane będzie jako rezygnacja wnioskodawcy daje jasną informację wnioskodawcy o ograniczonej możliwości wyboru (przy czym każdy proponowany lokal jest dostosowany do struktury danej rodziny). W przypadku braku takiego zapisu i możliwości nieograniczonego wyboru, okres oczekiwania na lokal uległby dodatkowemu wydłużeniu.

Biorąc jednak pod uwagę orzecznictwo sądowe (...) zostaną zmienione zapisy uchwały na takie, które będą zgodne z obowiązującym prawem.

Nałożone uchwałą zawężenie możliwości wyboru lokalu do dwóch propozycji, było ograniczeniem prawa ubiegania się o najem lokalu z zasobów Gminy przez osoby uprawnione oraz szans na uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego. Zapis taki stwarzał presję na przyjęcie drugiego proponowanego lokalu, nawet w sytuacji gdy nie spełniał on oczekiwań osoby uprawnionej.

(akta kontroli str. 43-90, 120-122)

OCENA CZĄSTKOWA

Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy zawierały elementy wymagane ustawą o mieszkaniowym zasobie Gminy. Zasady zawierały w szczególności warunki jakie musi spełniać lokal dla osób niepełnosprawnych, w tym wprowadzono odrębne warunki dla różnych rodzajów niepełnosprawności. Uchwały były terminowo przesyłane Wojewodzie Podkarpackiemu zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

Jednakże zasady te zawierały zapis dający możliwość dwukrotnego wybierania proponowanego lokalu, po czym osoba ta była skreślana z listy oczekujących na lokal komunalny, co naruszało art. 4 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

¹² Projekt został zaakceptowany przez Urząd Miasta Rzeszowa, a następnie przesłany do Biura Rady. Na jego podstawie została uchwalona została uchwała Nr XLIII/900/2021 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy.

¹³ II SA/Go 239/11 z dnia 2 czerwca 2011 r.

OBSZAR

2. Uwzględnianie potrzeb osób niepełnosprawnych w zarządzaniu zasobem mieszkaniowym.

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2019 r. (stan na 1 stycznia) Gmina dysponowała 3315 (3198 lokali było zajętych) lokalami stanowiącymi mieszkaniowy zasób Gminy. Żaden z tych lokali nie był przeznaczony dla osób niepełnosprawnych. Dostęp do 209 (201 lokali było zajętych) z tych lokali był ułatwiony dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, gdyż lokale te znajdowały się w budynkach posiadających elementy takie jak podjazdy lub podnośniki oraz windy.

W kolejnych latach liczba lokali komunalnych Gminy sukcesywnie się zmniejszała. Spowodowane to było niebudowaniem nowych obiektów komunalnych przy jednoczesnej sprzedaży posiadanych lokali ich najemcom. W 2022 r. (I półrocze) liczba lokali stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy wyniosła 2968 lokali (2869 zajętych). Lokali z dostępem dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich było 194 (187 zajętych).

Administrowaniem, zarządzaniem i eksploatacją budynków stanowiących mienie Miasta Rzeszowa, wspólnot mieszkaniowych oraz osób fizycznych i prawnych zajmował się Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych Sp. z o.o. Spółka ta została utworzona na podstawie uchwały Nr LI/70/93 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 14 września 1993 r. w sprawie utworzenia Spółki prawa handlowego z ograniczoną odpowiedzialnością. Gmina Miasto Rzeszów posiadała całość udziałów w kapitale zakładowym MZBM.

(akta kontroli str. 125)

2.4. Gmina planuje budowę czterech budynków, w których ma powstać 160 mieszkań komunalnych. Plany inwestycyjne, na dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, były na wstępnym etapie. Nie określono jeszcze założeń czasowych budowy budynków. Biuro, na wniosek Wydziału Infrastruktury Urzędu przesłało wytyczne dla budynków komunalnych, w tym zapotrzebowanie na budowę lokali przystosowanych dla osób niepełnosprawnych, co zostało opisane w pkt 1.7. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 115-122)

2.2.-2.3., 2.5.-2.11. Przyznawanie lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy realizowane było przez jednostkę organizacyjną podległą Urzędowi, tj. BGM.

(akta kontroli str. 126-130)

2.12. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi związane z przydzielaniem lokali komunalnych dla osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 131-150)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd podejmował działania zmierzające do poprawy sytuacji w gospodarce mieszkaniowej Gminy poprzez planowaną budowę 160 lokali, w tym lokali przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem różnych rodzajów niepełnosprawności.

OBSZAR

3. Pozyskiwanie nowych lokali dla osób niepełnosprawnych oraz eksploatacja i utrzymywanie we właściwym stanie technicznym istniejących budynków mieszkalnych, w których znajdują się lokale dla osób niepełnosprawnych.

Opis stanu faktycznego

3.1.-3.6. W okresie objętym kontrolą Gmina nie podejmowała zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych w zakresie mieszkalnictwa. W związku z tym Gmina nie pozyskała żadnych lokali oraz nie korzystała z dotacji z budżetu państwa, z Funduszu Dostępności, oraz Funduszu Dopłat na realizację przedsięwzięć mieszkaniowych

Konrad Fijołek – Prezydent Miasta Rzeszowa wyjaśnił, że *Gmina nie podejmowała wskazanych zadań inwestycyjnych, ponieważ wnioskodawcy nie zgłaszali takich potrzeb. Wnioski osób niepełnosprawnych realizowane były w ramach posiadanego zasobu, przydzielając lokale, które spełniały oczekiwania wnioskodawców i były przez nich akceptowane.*

W związku z powyższym Gmina nie miała potrzeby występować o dofinansowanie na inwestycje mieszkaniowe związane z lokalami dla osób niepełnosprawnych.

Ponadto należy zaznaczyć, że szczególne potrzeby mieszkaniowe osób niepełnosprawnych, będących najemcami lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, realizowane były poprzez zamiany lokali (szczególnie chodzi tu o lokale położone na niższym piętrze).

(akta kontroli str. 151-152)

3.7.-3.14. Urząd nie zajmował się zagadnieniami związanym z eksploatacją i utrzymaniem we właściwym stanie technicznym istniejących budynków mieszkalnych. Realizacja tych zadań została powierzona Miejskiemu Zarządowi Budynków Mieszkalnych Sp. z o.o.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje oceny obszaru ze względu na to, że w okresie objętym kontrolą, zadania modernizacyjne i inwestycyjne w zakresie mieszkalnictwa prowadził inny podmiot.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań zmierzających do zmiany zapisów zasad przyznawania lokali (§13 pkt 20), tak aby nie ograniczały osobom uprawnionym prawa do ubiegania się o najem lokalu z zasobów Gminy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego

Rzeszów, 17 października 2022 r.

Kontroler
Maciej Pilecki
Specjalista kontroli państwowej
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/