



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 31 sierpnia 2011 r.

**Pan
Piotr Roman
Prezydent Miasta Bolesławiec**

LWR-4101-07-02/2011
P/11/108

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w Urzędzie Miasta w Bolesławcu (zwanego dalej „Urzędem”), kontrolę realizacji 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 27 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację przez Urząd zadań w badanym zakresie.

Podstawą pozytywnej oceny było prawidłowe kształtowanie polityki przestrzennej oraz mieszkaniowej, w tym m.in. objęcie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego („mpzp”) terenu całej Gminy, posiadanie aktualnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego („Studium”) oraz Strategii Mieszkalnictwa dla Gminy Miejskiej Bolesławiec. („Strategia”). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepełnego wykonania przez Gminę obowiązku zapewnienia lokali socjalnych dla osób uprawnionych do ich otrzymania z mocy wyroku sądowego, niewystarczającym finansowaniu remontów i modernizacji zasobu mieszkaniowego Gminy oraz niewystarczającej windykacji zaległych opłat czynszowych.

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

Tak sformułowaną ocenę ogólną uzasadniają zamieszczone poniżej oceny cząstkowe.

1. Politykę mieszkaniową Gminy kształtowały Strategia Rozwoju Miasta Bolesławiec; Wieloletnie Programy Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2004-2009 i 2010-2014 - Wieloletnie Programy Inwestycyjne dla miasta Bolesławiec na lata 2008-2012, 2009-2013 i 2010-2014 oraz Strategia Mieszkalnictwa dla Gminy Miejskiej Bolesławiec na lata 2008-2015. W dokumentach tych założono polepszenie warunków i standardu zamieszkania poprzez: stworzenie warunków do zwiększenia ilości budowanych mieszkań, zwiększenie podaży lokali socjalnych i zamiennych, wspieranie kapitałowo spółek gminnych realizujących budownictwo mieszkaniowe i zwiększenie nakładów na remonty i modernizacje zasobu mieszkaniowego”. Opracowane i uchwalone przez Radę Miejską wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy były opracowane zgodnie z przepisami art. 21 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego².

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia kształtowanie polityki przestrzennej Gminy Miejskiej Bolesławiec oraz przeznaczanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe i ustalanie zasad ich zabudowy i zagospodarowania. W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy studia³ obejmujące cały obszar Gminy. Według stanu na koniec czerwca 2011 r. w Gminie Bolesławiec obowiązywało 29 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących łącznie 2284 ha powierzchni dla 100% powierzchni Miasta, z czego powierzchnia zabudowy mieszkaniowej na dzień 30 czerwca 2011r. obejmowała 730 ha (32% całkowitej powierzchni gminy), w tym pod zabudowę jednorodziną 584 ha(25,6%), a zabudowę wielorodziną 146 ha(6,4%).

2. Pozytywnie należy ocenić działania Gminy w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego. W okresie objętym kontrolą gmina realizowała zadania własne w zakresie rozwoju infrastruktury pod budownictwo mieszkaniowe, m.in. poprzez: budowę nowych dróg, przebudowę istniejących, budowę i wymianę sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, modernizację miejskiej oczyszczalni ścieków w Bolesławcu, modernizację zapleczy (podwórek) przy budynkach mieszkalnych i modernizację oświetlenia na osiedlu Przylesie. Uchwalono także Wieloletnie Plany Rozwoju i Modernizacji Urzędzeń Wodociągowych i Urzędzeń Kanalizacyjnych na lata 2008-2012, 2009-2013, 2010-2014. Pla-

² Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.

³ przyjęte uchwałami Rady Miasta Bolesławiec: Nr XXVIII/274/04 z dnia 22 grudnia 2004r., Nr XXIX/243/08 z dnia 29 października 2008 r., Nr VII/37/11 z dnia 30 marca 2011r

ny te zawierały wymagane, na podstawie przepisów art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴, zakresy usług wodociągowo-kanalizacyjnych, przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach, nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach i sposoby finansowania planowanych inwestycji.

3. Pozytywnie należy ocenić działania związane z uzbrojeniem Miasta w infrastrukturę techniczną. W wyniku jej rozbudowy, w kontrolowanym okresie, długość sieci wodociągowej zwiększyła się o 0,4 km (60 przyłączy), sieci kanalizacyjnej o 40 km (28 przyłączy), zaś gazowej o 4 km (113 przyłączy). W ramach udostępniania inwestorom terenów inwestycyjnych pod budownictwo mieszkaniowe Gmina w latach 2008-2010 pod zabudowę mieszkaniową sprzedała 14 działek o powierzchni 7.029 m² oraz zakupiła i przeznaczyła do sprzedaży działkę o powierzchni 3.166 m². Informacje o nieruchomościach przeznaczonych do sprzedaży Gmina zamieszczała w gazecie o zasięgu ogólnopolskim, na tablicach informacyjnych Urzędu Miasta, w formie elektronicznej na stronach internetowych Urzędu Miasta, a ponadto w telewizji kablowej, co pozwalało przyszłym inwestorom na przygotowanie zakupu określonych terenów jeszcze przed ogłoszeniem terminu licytacji.

4. Gmina Miejska Bolesławiec w okresie objętym kontrolą nie zaciągała kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowego. Przyczyną nie korzystania z tego kredytu było obciążenie gminy innymi pożyczkami, m.in. na realizację inwestycji p.n.: „Oczyszczanie ścieków w Bolesławcu” z Funduszu Spójności oraz zaangażowaniem środków budżetowych jako udziału własnego w realizacji inwestycji z wykorzystaniem środków unijnych. Na oczyszczalnię ścieków w Bolesławcu pozyskano w latach 2008-2010 pożyczkę z WFOŚiGW w kwocie 4.330,9 tys. zł, dotację z WFOŚiGW w wysokości 3.000,0 tys. zł., środki z Funduszu Spójności w kwocie 4.516,7 tys. zł. Korzystano również z dofinansowania środkami z UE na zadanie „Modernizacja zapleczy w strefie zabudowy staromiejskiej” w kwocie 3.744,5 tys. zł. W kontrolowanym okresie Gmina nie prowadziła inwestycji termomodernizacyjnych ze względu na brak środków finansowych w budżecie Miasta na ten cel.

Pozytywnie należy ocenić wysokość wydatków majątkowych gminy w dziale gospodarka mieszkaniowa. W 2008 r. wydatki majątkowe gminy ogółem zamknęły się kwotą 24.315,0 tys. zł, w tym w dziale gospodarka mieszkaniowa kwotą 4.927 tys. zł, co stanowiło

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, ze zm.

20,3% wydatków ogółem gminy, w 2009 r. odpowiednio 46.766,0 tys. zł i 1.047 tys. zł (2,4%) a w 2010 r. w kolejności 60.095 tys. zł i 10.567 tys. zł (17,6%).

Niskie zaangażowanie w 2009 r. środków budżetowych w gospodarkę mieszkaniową wynikało z realizacji innych zadań inwestycyjnych ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym na 2009 r., na które pozyskano środki z funduszy europejskich, m.in. w zakresie oświaty i wychowania (6,5 mln zł), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (13,5 mln zł), gospodarki komunalnej (15, 8 mln zł).

5. W wyniku sprzedaży przez Gminę zasobu mieszkaniowego, liczba budynków zmniejszyła się z 676 w 2007 r. do 602 w 2010r., tj. o 12,3%, w tym stanowiących własność Gminy z 102 do 64 (59,4%). Natomiast liczba lokali mieszkalnych zmniejszyła się z 2.697 do 1.991(35,5%), w tym w budynkach stanowiących własność gminy z 636 do 459(38,6%).

Zarząd budynkami mieszkalnymi stanowiącymi własność Gminy i znajdującymi się w nich lokalami mieszkalnymi oraz zarząd komunalnymi lokalami mieszkalnymi zlokalizowanymi w budynkach, w których Gmina jest współwłaścicielem części wspólnych nieruchomości, sprawowany był przez jednostkę organizacyjną Gminy Miejskiej Bolesławiec – Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu.

6. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności. W okresie objętym kontrolą, Gmina w ograniczonym zakresie zrealizowała zadania związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz zapewnieniem lokali socjalnych i zamiennych, określone w art. 4 ust.2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Na lokale mieszkalne oczekiwało w 2008 r. – 257 osób, w 2009 r. - 264, a w 2010 r. – 252 osoby, przy czym 96 wniosków złożono przed 2008 r.

Gmina nie w pełni wywiązała się z obowiązku określonego w art. 14 ust. 1 powołanej ustawy, tj. zapewnienia lokali socjalnych osobom uprawnionym do ich otrzymania z mocy wyroków sądowych. W latach 2008-2010 Gmina zapewniła łącznie 96 lokali socjalnych dla ww. osób, natomiast liczba wyroków sądowych niezrealizowanych na dzień 31 grudnia 2010r. wyniosła 94. Zmniejszyła się natomiast kwota roszczeń odszkodowawczych wynikających z treści art.18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów z 71 tys. zł do 51 tys. zł.

7. Lokale mieszkalne i socjalne zasobu komunalnego wynajmowano zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach Rady Miejskiej Nr V/55/03 z dnia 26 lutego 2003 r. (okres obowiązywania do końca 2008 r.) i Nr XXXIII/286/08 z dnia 17 grudnia 2008 r. (okres

obowiązywania od stycznia 2009 r.) W badanej próbie 10 umów najmu lokali socjalnych, wszystkie umowy najmu lokalu socjalnego zawierane były na czas oznaczony z osobami, które nie miały tytułu prawnego do lokalu i których dochody gospodarstwa domowego nie przekraczały wysokości określonej w powołanych uchwałach, tj. osiągnięty dochód na członka gospodarstwa domowego w rodzinie wieloosobowej nie przekraczał 50% najniższej emerytury, a w rodzinie jednoosobowej 75%. Okres oczekiwania na zawarcie umowy najmu, tj. od złożenia wniosku do podpisania umowy zamykał się w czasie do 22 miesięcy do 65 miesięcy. Wynikało to z braku wolnych lokali lub lokali w stanie spełniającym oczekiwania potencjalnych najemców. Sposób wynajmowania lokali socjalnych mieszkaniowego zasobu gminy odpowiadał wymogom art. 23 ust.1. ustawy o ochronie praw lokatorów, a umowy najmu lokali mieszkalnych komunalnych zostały zawarte zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz zasadom określonym w powołanych uchwałach Rady Miejskiej.

8. W latach 2008-2010 zasady polityki czynszowej gminy regulowały odpowiednie uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 26 maja 2004r. oraz z dnia 22 grudnia 2009 r. Stosownie do ww. uchwał Prezydenta Miasta Bolesławiec ustalał wysokość stawek czynszu za lokale mieszkalne i lokale socjalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Bolesławiec. Maksymalne stawki czynszu z uwzględnieniem czynników podwyższających kształtowały się w kolejności: 4,77 zł/m², 5,48 zł/m² i 6,07 – 6,30 zł/m², a minimalne stawki z uwzględnieniem czynników obniżających odpowiednio: 1,06 zł/m², 1,22 zł/m² i 1,40 zł/m².

Kontrola wykazała, że ustalone stawki czynszu ww. kwotach nie zapewniły przewidywanej samowystarczalności finansowej gospodarki mieszkaniowej. I tak, wpływy z czynszów wynosiły: w 2008 r. 5 019,4 tys. zł, w 2009 r. 5.062.847 tys. zł, w 2010 r. 4 573,9 tys. zł, a koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego odpowiednio: 7.726,7 tys. zł, 7.828,9 tys. zł, 8.008,1 tys. zł, co powodowało, że wskaźnik pokrycia kosztów wpłatami czynszów wynosił w kolejności: 65%, 65% i 57%. W okresie objętym kontrolą stawki czynszu obowiązujące w gminie nie przekraczały 3% wartości odtworzeniowej i zamykały się w przedziale 1,91% -2,44% wartości odtworzeniowej lokalu.

Stwierdzono, że w okresie od 01.01.2008 r. do 30.04.2008 r. stawka czynszu za lokal socjalny wynosiła 1,10 zł/m² przy najniższej stawce czynszu 1,06 zł/m², a w okresie od 1.05.2008 r. do 30.04.2009 r. 1,10 zł/m² przy najniższej stawce czynszu 1,22 zł/m² zł za 1m², tj. przekraczały połowę stawki najniższego czynszu, co było niezgodne z art. 23 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przyczyną błędnego naliczania czynszu do maja 2009 r., jak wy-

nikało z wyjaśnień, była błędna interpretacja powołanej ustawy, tj. stawkę czynszu naliczano do połowy stawki bazowej czynszu (uchwała Rady Miasta Bolesławiec Nr XX/206/2004 z dnia 26 maja 2004 r.), a nie najniższego czynszu. Dopiero uchwałą Rady Miasta Bolesławiec Nr XLVI/387/09 z dnia 22 grudnia 2009 roku dostosowano stawki za lokal socjalny do przepisów ww. ustawy. Nie dokonywano zwrotu nadpłaty, gdyż wynajmujący lokale socjalne korzystali z dodatków mieszkaniowych wypłacanych przez Gminę Bolesławiec.

W badanym okresie wypłacono na rzecz zarządcy - Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu dodatki mieszkaniowe. W 2008r. wypłacono dla 575 gospodarstw domowych dodatki mieszkaniowe w kwocie 816,9 tys. zł, w 2009 dla 554 w wysokości 873,0 tys. zł, w 2010r. dla 518 na kwotę 900,6 tys. zł a I półroczu 2011r. dla 438 w wysokości 421,2tys.zł

9. W badanym okresie pomimo prowadzonych działań windykacyjnych przez Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej wzrosły zaległości lokatorów w opłatach z tytułu czynszu i na dzień 31 grudnia wynosiły: w 2008 r. 2.785,7 tys. zł, w 2009 r. 3.467,2 tys. zł, a w 2010 r. 3.961,2 tys. zł. Zaległości na dzień 30.06.2011 r. zamknęły się kwotą 4.202 tys. zł, Z opłatami zalegało 1.274 lokatorów (66,25% zasobu), z tego powyżej 3 miesiące 688 lokatorów (35,78% zasobu). Przeciętna wysokość zaległości przypadająca na 1 lokatora na dzień 30.06.2011r. wynosiła średnio 3.298 zł, a powyżej 3 miesiące 5.804 zł.

W kontrolowanym okresie Urząd wystosował do lokatorów zalegających z opłatami łącznie 4.512 upomnień, w 341 przypadkach wypowiedział umowy najmu lokali, 356 spraw skierował do sądu oraz 142 do komornika. W 151 przypadkach przeprowadzono eksmisje lokatorów uchylających się od regulowania opłat czynszowych.

10. NIK ocenia pozytywnie realizację przez Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej zadań w zakresie utrzymania zasobu mieszkaniowego Gminy w należytym stanie technicznym. Stwierdzono, że w latach 2008-2010 dokonywano rocznych i pięcioletnich przeglądów stanu technicznego budynków, a wartość prac remontowych i konserwacyjnych wykonanych w zasobach komunalnych zarządzanych przez MZGM wzrosła o 14,5% (z 3.254 tys. zł do 3.725 tys. zł),

Jako priorytetowe uznano remonty przeprowadzane na podstawie art. 70 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane⁵, tj. wynikające z wymogów bezpieczeństwa dla życia, zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska, w szczególności w zakresie instalacji ga-

⁵ Dz.U. z 2006r Nr 156, poz1118 ze zm.

zowej i elektrycznej, a także przeprowadzanie remontów zmierzających do poprawy warunków technicznych i funkcjonalności zasobu zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶.

Według stanu na koniec 2010 r., w budynkach stanowiących własność Gminy występowały potrzeby remontowe dotyczące remonty dachów w 17 budynkach (26,6% ogółu budynków), remontów instalacji elektrycznej w 5 budynkach (7,8%), remontów instalacji wodociągowej i kanalizacyjnej w 8 budynkach (12,5%), remontów instalacji c.o. w 1 budynku (1,6%), remontów elewacji 34 budynków (53,1%), malowania klatek schodowych 26 budynków (40,6%), remontów kapitalnych 4 budynków (6,3%) i wymiany stolarki okiennej w 133 lokalach mieszkalnych (6,7% lokali).

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

- 1. Zwiększenie nakładów finansowych na realizację potrzeb remontowych w zakresie utrzymania zasobu mieszkaniowego Gminy w należytym stanie technicznym.*
- 2. Zintensyfikowanie działań w zakresie wysiedlania budynków przeznaczonych do sprzedaży poprzez skrócenie okresu jaki upływa od dnia rozpoczęcia wykwaterowania budynku do dnia ogłoszenia przetargu na jego sprzedaż.*
- 3. Zintensyfikowanie działań windykacyjnych mających na celu wyegzekwowanie należności z tytułu opłat czynszowych.*
- 4. Podjęcie działań celem pozyskania większej liczby lokali socjalnych, umożliwiających zapewnienie tych lokali osobom, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i kwalifikują się do ich otrzymania oraz dla osób eksmitowanych uprawionych do mieszkania socjalnego na mocy orzeczenia sądu.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

⁶ Dz. U. z 2002r. Nr 75, poz. 690 ze zm

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora NIK Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.