



Wrocław, dnia 26 sierpnia 2011 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu**

**Pan  
Franciszek Październik  
Burmistrz  
Miasta Oława**

LWR-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), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, skontrolowała Urząd Miejski w Oławie („Urząd”) w zakresie realizacji zadań związanych z gospodarką mieszkaniową w latach 2008-2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia realizację przez Gminę Miejską Oława zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej.**

Tak sformułowaną ocenę ogólną uzasadniają zamieszczone poniżej oceny cząstkowe.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyjęte i stosowane rozwiązania organizacyjne w zakresie gospodarki mieszkaniowej. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą (lata 2008-2010) regulaminy organizacyjne uwzględniały w swojej treści wszystkie dziedziny związane z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym. Określone były zadania, kompetencje i odpowiedzialność poszczególnych komórek zaangażowanych w przedmiotową działalność.

W Strategii rozwoju Oławy, zatwierdzonej przez Radę w sierpniu 2007 r., jako jeden z celów strategicznych uznano poprawę infrastruktury miasta, poprzez rozwój i modernizację zasobów mieszkaniowych oraz budowę i modernizację infrastruktury technicznej. W badanym okresie podstawę kształtowania polityki mieszkaniowej Miasta stanowiło Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwalone przez Radę Miejską w styczniu 2002 r. (zaktualizowane w grudniu 2009 r.), w którym wskazano obszary pod inwestycje mieszkaniowe – o powierzchni 437 ha, tj. 12% terenu Miasta (2734 ha). Na dzień 30 czerwca 2011 r. obowiązywały 32 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obejmujące 866,2 ha (31,7% powierzchni gminy). Miasto posiadało również Wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2005-2009 oraz 2011-2015 (uchwalone przez Radę w marcu 2005 r. i lutym 2011 r.), zawierające wszystkie informacje, o których mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>1</sup>. Jednakże należy zaznaczyć, że taki program nie został opracowany na 2010 r.

**2.** Najwyższa Izba Kontroli za niedostateczne ocenia działania Miasta w kontrolowanym okresie w zakresie pozyskiwania lokali mieszkalnych. W okresie tym nie realizowano nowych inwestycji mieszkaniowych, a jedynym źródłem zwiększenia zasobu lokalowego była darowizna w postaci nieruchomości (zawierającej 4 mieszkania) otrzymana w 2008 r. od Marszałka Województwa Dolnośląskiego. Miasto wspierało jednak rozwój budownictwa mieszkaniowego dla średniozamożnych mieszkańców poprzez realizację inwestycji w ramach TBS Kamienna Góra sp. z o.o., do której wniesiono jako udziałowiec w latach 2008-2010 wkłady o łącznej wartości 1.550.000 zł.

**3.** Natomiast pozytywnie należy ocenić działania Miasta w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego. W okresie objętym kontrolą Miasto realizowało 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 kontrolowanym okresie zrealizowano 8 zadań infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej na łączną kwotę 6.024.768 zł. Miasto na realizację dwóch zadań (tj. dokumentację projektową modernizacji oczyszczalni ścieków oraz budowy wodociągów i kanalizacji ze środków Unii Europejskiej, jak i budowę wodociągów i kanalizacji na Osiedlach Zaodrze i Wiejska oraz na ul. Sta-

---

<sup>1</sup> z dnia 21 czerwca 2001 r. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

szica i ul. Brzechwy) uzyskało dofinansowanie z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (pożyczki w łącznej wysokości 2.405,7 tys. zł i dotację w kwocie 394,7 tys. zł). Oba te zadania zostały zrealizowane terminowo, a ich wykonawców wyłoniono zgodnie z wymogami ustawy prawo zamówień publicznych<sup>2</sup>. Na realizację 10 zakończonych zadań z zakresu infrastruktury drogowej, służących rozwojowi budownictwa mieszkaniowego, wydatkowano ze środków własnych kwotę 7.504.115 zł.

W wyniku rozbudowy w badanym okresie infrastruktury technicznej, długość sieci wodociągowej zwiększyła się o 1,4 km (240 przyłączy), sieci kanalizacyjnej o 8,8 km (134 przyłącza), zaś gazowej o 15.783 km (222 przyłącza).

Gmina Miejska Oława w okresie objętym kontrolą nie zaciągała kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowego. Przyczyną nie korzystania z kredytu było obciążenie gminy innymi pożyczkami, m.in. na realizację modernizacji oczyszczalni ścieków oraz budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w mieście Oława (wartość netto 67,3 mln zł, współfinansowanych przez Funduszu Spójności w 53,8%) oraz budowę łącznika od drogi krajowej nr 94 wraz z uzbrojeniem technicznym (wartość inwestycji 8,4 mln zł, w tym dofinansowanie w ramach RPO w wysokości 4,2 mln zł), jak i ustawowe ograniczenie do korzystania z kredytów w stosunku do wielkości budżetu.

**4.** W kontrolowanym okresie Miasto realizowało 14 inwestycji bądź remontów posiadanego zasobu mieszkaniowego przy pomocy środków własnych o łącznej wartości 2.465,3 tys. zł. Dodatkowo uzyskano w dniu 30 marca 2010 r. z „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce” dotację w kwocie 70,0 tys. zł na remont 5 mieszkań. Jednakże poprzez podział inwestycji na 5 podzadań (5 remontów mieszkań, każde o wartości brutto od 13,0 tys. zł do 35,0 tys. zł) na podstawie art.4 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup>, zawarto tego samego dnia (13 września 2010 r.) 5 umów z jednym wykonawcą, z pominięciem procedur wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych. Stanowiło to, w ocenie NIK, naruszenie postanowień art.32 ust.2 powołanej ustawy, gdzie wskazano, iż zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Pana Burmistrza w złożonych wyjaśnieniach, iż dokonano prawidłowego podziału zadania na 5 odrębnych

---

<sup>2</sup> z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)

<sup>3</sup> ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U.10.113.759 j.t.)

podzadań w odrębnych obiektach budowlanych, w których wykonano remonty, ponieważ przedmiotową dotację przyznano na zadanie pod nazwą „Remont 5 mieszkań dla społeczności romskiej”, a umowy zawarto w tym samym czasie z jednym wykonawcą.

5. Zasób mieszkaniowy Miasta w latach 2008 – 2010, zmniejszył się z 1.799 do 1.566 lokali, co było to spowodowane sprzedażą lokali dotychczasowym najemcom na podstawie postanowień art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>4</sup> (w 2008 r. – sprzedano 118 mieszkań, w 2009 r. – 55, w 2010 r. – 60). Badanie dokumentacji sprzedaży (na próbie 10 lokali) wykazało m.in., że ich ceny określono na podstawie aktualnych operatów szacunkowych, z uwzględnieniem bonifikaty wynoszącej 93%. Zasób pozostający własnością Miasta, na dzień 31 grudnia 2010 r., w 97,6% stanowiły budynki wybudowane przed 1945 rokiem (83 z 85 budynków). Dla budynków mieszkalnych stanowiących własność gminy zarządca zasobu mieszkaniowego wywiązywał się z nałożonego art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane<sup>5</sup> obowiązku przeprowadzania rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego budynków i lokali.

6. Lokale mieszkalne i socjalne zasobu komunalnego wynajmowano zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach Rady Miejskiej w zakresie zasad polityki czynszowej oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy miejskiej Oława (z dnia 31 marca 2005 r. i 24 lutego 2011 r.). Badanie próby 10 umów o odpłatne używanie lokali mieszkalnych (na 28 zawartych w tym okresie) oraz 10 umów najmu lokali socjalnych (na 29 zawartych w tym okresie) wykazało, 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 6 miesięcy do 49 miesięcy. Natomiast okres oczekiwania na wynajem lokalu socjalnego wynosił od ponad 5 miesięcy do 42 miesięcy. Wynikało to z braku wolnych lokali lub lokali spełniającym oczekiwania potencjalnych najemców.

Rosnącą liczbę rodzin zakwalifikowanych na listy oczekujących na przydział lokali komunalnych (wzrost z 61 na koniec 2008 r. do 118 na koniec 2010 r., tj. o 90%), przy jedno-

---

<sup>4</sup> z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.)

<sup>5</sup> z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.)

czesnej stałej liczbie lokali socjalnych – 57 oraz wyprzedaży lokali komunalnych (spadek liczby lokali o 13%) oraz braku nowych lokali komunalnych, Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niekorzystną sytuację w zakresie realnych możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Miasta Oława.

7. Polityka czynszowa była realizowana zgodnie z zasadami określonymi w „Wieloletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta Oława”. Ustalane zarządzeniami Burmistrza Miasta Oława stawki czynszu bazowego nie przekraczały 3% wartości odtworzeniowej lokali, lecz nie uwzględniały kalkulacji rzeczywistych kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego. W 2006 r. rzeczywisty koszt utrzymania zasobu mieszkaniowego wynosił 4,00 zł/m<sup>2</sup>, zaś stawkę czynszową przyjęto w wysokości 2,86 zł/m<sup>2</sup>, w 2008 r. odpowiednio 4,79 zł/m<sup>2</sup> - przyjęto 3,29 zł/m<sup>2</sup>, a w 2010 r. 5,18 zł/m<sup>2</sup> - przyjęto 3,50 zł/m<sup>2</sup>. Stosowany system zróżnicowania wysokości czynszu (zniżki i zwwyżki w stosunku do stawki bazowej) pozwalał na udzielanie bonifikat w opłatach za lokale o obniżonym standardzie wyposażenia, lecz nie zezwalał na stosowanie podwyższonych stawek za mieszkania poddane zabiegom remontowym. Uwzględniając kwotę faktycznie uzyskanych środków z tytułu czynszów od najemców w stosunku do poniesionych wydatków na remonty, konserwacje, fundusz remontowy, zarząd i media (rozliczane z najemcami), Miasto odnotowywało stratę na tej działalności w wysokości 1.803,1 tys. zł w 2008 r., 1.835,1 tys. zł w 2009 r., 1.838,1 tys. zł w 2010 r. i 996,3 tys. zł w I półroczu 2011r.

Negatywnym zjawiskiem, w ocenie NIK, były zaległości w opłatach czynszowych i za dostarczane media od najemców lokali komunalnych. W okresie objętym kontrolą, zadłużenie najemców względem Miasta wzrosło o blisko 92,0%, tj. z 1,756,9 tys. zł na 1 stycznia 2008 do 3.372,7 tys. zł na 30 czerwca 2011 r., mimo rozłożenia na raty zaległości w łącznej kwocie 1.023,1 tys. zł i umorzeń na łączną kwotę 122,1 tys. zł. Należy zaznaczyć, iż Urząd jak i podmiot zarządzający komunalnym zasobem mieszkaniowym (od 2010 r.), prowadzili działania windykacyjne. W okresie objętym kontrolą wysłano do dłużników łącznie 1.748 upomnień i wezwań do zapłaty, do sądu skierowano 124 postępowania na kwotę 867,4 tys. zł, ale wyegzekwowane kwoty przez komornika po wyrokach sądowych wyniosły tylko 90,8 tys. zł (tj. 11,6% kwoty orzeczonej przez sąd – 780,3 tys. zł). Podkreślenia wymaga, iż mimo nakazanej przez sąd eksmisji z tytułu zadłużenia, nie były one wykonane z uwagi na nieposiadanie przez Miasto lokali socjalnych o obniżonym standardzie.

Miasto ze środków budżetowych przyznało dodatki mieszkaniowe dla mieszkańców Oławy w latach 2008-2010 w łącznej kwocie 2.554,0 tys. zł (średniorocznie po 851,0 tys. zł),

z których najemcy zasobów komunalnych stanowili od 49 do 51% korzystających. Analizując 20 umów najmu lokali komunalnych, stwierdzono w 1 przypadku otrzymywanie dodatku mieszkaniowego przez najemcę (w łącznej kwocie 512 zł) przy jednoczesnym występowaniu bieżących zaległości czynszowych z tytułu korzystania z lokali, czym naruszono postanowienia art.7 ust.11 w związku z art.8 ust.4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych<sup>6</sup>, nakazujące wstrzymanie wypłat i zwrot ww. kwot do organu przyznającego ww. dodatki.

**8.** Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do przyjętych i stosowanych rozwiązań w zakresie zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym. W zawartych umowach na zarządzanie gminnymi budynkami mieszkalnymi, z podmiotami wyłonionymi na podstawie procedur wynikających z ustawy Prawo Zamówień publicznych, określone zostały zarówno szczegółowo przedmiot, jak również prawa i obowiązki stron. W wyniku realizacji ww. umów wydatkowano na rzecz zarządcy: w 2008 r. – 311,9 tys. zł, w 2009 r. – 283,2 tys. zł, w 2010 r. – 322,1 tys. zł, a w I półroczu 2011 r. – 130,3 tys. zł. W treści umowy zagwarantowana została również dla gminy możliwość bieżącego nadzoru nad działalnością zarządcy.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nadzór Wydziału Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Ochrony Środowiska nad działalnością zarządcy zasobów komunalnych, który wynikał również z postanowień obowiązujących regulaminów organizacyjnych, m.in. w zakresie obowiązku dostarczania danych statystycznych do sprawozdań. Nie dokonano bowiem żadnej weryfikacji danych dostarczonych od zarządcy do sprawozdania statystycznego SG-01 za 2009 r. w zakresie gospodarki mieszkaniowej, przez co przedstawione w nim nierzetelne dane dot.: liczby mieszkań ogółem wskazano 1607 (a faktyczna wielkość to 1626); liczby mieszkań w budynkach stanowiących współwłasność 1098 (w rzeczywistości – 1089); liczba lokali socjalnych 46 (a było – 57); liczba sprzedanych mieszkań z zasobu w 2008 i 2009 roku - łącznie 170 mieszkań, a sprzedano faktycznie 173.

Jednocześnie stwierdzono, że w okresie objętym niniejszą kontrolą, zarówno Wydział Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Ochrony Środowiska jak i inspektor kontroli wewnętrznej w Urzędzie, nie przeprowadzili żadnych udokumentowanych kontroli w zakresie gospodarki mieszkaniowej.

---

<sup>6</sup> Z dnia 21 czerwca 2001 r. (Dz. U. nr 71, poz. 734 ze zm.)

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

- 1. Podjęcie działań systemowych uniemożliwiających otrzymanie dodatków mieszkaniowych przez osoby posiadające bieżące zaległości z tytułu opłat czynszowych.*
- 2. Zintensyfikowanie działań na rzecz pozyskania lokali do zasobu mieszkaniowego gminy, w tym lokali socjalnych.*
- 3. Podjęcie działań w kierunku poprawy skuteczności windykacji zadłużeń z tytułu opłat za najem lokali mieszkalnych.*
- 4. Zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej, ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru nad zarządcą zasobu komunalnego.*

Zgodnie z treścią art. 62 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 Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

W przypadku złożenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały komisji powołanej w celu rozpatrzenia zastrzeżeń.