



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI. 411.003.02.2017
K/17/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/17/003 – Pozyskiwanie przez gminy środków i zasady przydziału mieszkań komunalnych i socjalnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do zakończenia kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontroler	Jerzy Stachowiak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKI/40/2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Małogoszczu, ul. Jaszowskiego 3A, 28-366 Małogoszcz (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Głogowski, Burmistrz Miasta i Gminy Małogoszcz (dalej: Burmistrz) (dowód: akta kontroli str. 3, 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna Gmina Małogoszcz (dalej: gmina) zapewniła rozwiązania organizacyjne pozwalające na kształtowanie polityki w zakresie gospodarowania lokalami stanowiącymi jej mieszkaniowy zasób. Zadania te realizowane były przez pracownika zajmującego stanowisko do spraw gospodarki komunalnej oraz Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Małogoszczu (dalej: Zakład).

Przepisy prawa miejscowego stanowiące podstawę kształtowania i wdrażania polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zostały opracowane przed kilkunastu laty, co może budzić obawy dotyczące ich aktualności. Tymczasem Burmistrz nie wystąpił z żadną inicjatywą zmierzającą do ich uaktualnienia.

W latach 2010-2015 nie zgłoszono projektu uchwały dotyczącej wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (dalej: *Program*), natomiast *Program* na lata 2016-2012 został sporządzony nierzetelnie. W obowiązujących w gminie przepisach nie został określony sposób poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych, a także kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Gmina w sposób czytelny i przejrzysty prowadziła wykaz lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy. Pomimo braku pisemnych procedur dotyczących ewidencjonowania tych lokali, wypracowany w Urzędzie system zapewnia sprawny dostęp do niezbędnych informacji o stanie zasobu oraz o ewentualnych zmianach tego stanu.

Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych nie był poddany kontroli społecznej, ponieważ w gminie nie została powołana społeczna

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

rada (komisja) mieszkaniowa. Pomimo nieprowadzenia listy oczekujących wszystkie złożone wnioski były ewidencjonowane w wykazie wpływających spraw prowadzonym na stanowisku do spraw gospodarki komunalnej. Opiniowaniem złożonych przez mieszkańców gminy wniosków zajmowała się doraźna komisja powołana przez Radę Miejską w Małogoszczu, w której skład wchodził radni gminy.

Gmina nie pozyskiwała środków na budownictwo mieszkań komunalnych i socjalnych. Nie uczestnicząc w tego typu programach, gmina dobrowolnie zrezygnowała ze wsparcia państwa w wybudowaniu lokali mieszkalnych zwiększających stan mieszkaniowego zasobu gminy, a tym samym z możliwości bardziej skutecznego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy.

Gmina uwzględniała uprawnienia najemców do obniżania stawek czynszów, a także korzystała z występowania przesłanek do podwyższenia stawek czynszów za najem lokali mieszkalnych w stosunku do bazowych stawek czynszu. Różnicowania stawek czynszu dokonywano zgodnie z kryteriami określonymi w Zarządzeniu Burmistrza nr 231/05 z 22 września 2005 r. w sprawie określenia wysokości stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych i socjalnych stanowiących mienie gminy. W badanym okresie wysokość stawek czynszu nie uległa zmianie.

Gmina korzystała z możliwości jakie daje ustawa o ochronie praw lokatorów w zakresie kontrolowania stanu technicznego wynajętych lokali. Przeprowadzone kontrole, jak również analiza treści skarg kierowanych do Urzędu nie wykazały nieprawidłowości polegających na dewastacji tych lokali przez najemców.

Gmina nie uzależniała zawarcia umowy najmu od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej. Możliwość taką wybrano opierając się na doświadczeniach z lat ubiegłych i braku sygnałów o ewentualnych dewastacjach lokali dokonywanych przez najemców. Gmina podejmowała skuteczne działania windykacyjne, w wyniku których nastąpił stopniowy spadek zaległości z tytułu opłat czynszowych. Nie wystąpiły przypadki wypowiedzenia umowy najmu lokalu z powodu zadłużenia, natomiast do sądu skierowano łącznie pięć spraw, z których jedna zakończyła się wyrokiem orzekającym eksmisję z prawem do lokalu socjalnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Tworzenie i wdrażanie zasad gospodarki lokalami.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zarządzeniem Nr 0050.57.2012 Burmistrza Miasta i Gminy Małogoszcz z 24 września 2012 r. Urzędowi Miasta i Gminy w Małogoszczu nadany został Regulamin Organizacyjny (Regulamin). W strukturze Urzędu wyodrębniono jednoosobowe stanowisko do spraw gospodarki komunalnej. Zgodnie z § 61 ww. Regulaminu, do zadań stanowiska do spraw gospodarki komunalnej w zakresie gospodarki lokalowej należy m.in.:

- przygotowywanie projektów uchwał w sprawach wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy;
- przydziały lokali mieszkalnych i lokali socjalnych oraz nadzór nad wypowiedzaniem umów najmu;
- nadzór nad prowadzeniem egzekucji w sprawach lokalowych;
- nadzór nad eksploatacją substancji mieszkaniowej i infrastruktury towarzyszącej (przeglądy);

- nadzór nad remontami budynków oraz lokali mieszkalnych; ustalanie propozycji stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych oraz lokali socjalnych.

[dowód: akta kontroli str. 16-19]

W badanym okresie powyższe zadania wykonywali:

- podinspektor ds. gospodarki komunalnej Andrzej Skrobot – w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 24 lipca 2016 r.
- podinspektor ds. gospodarki komunalnej Magdalena Solarska – w okresie² od 1 grudnia 2016 r.

Zakres zadań określony w zakresie czynności stanowiska do spraw gospodarki komunalnej obejmował m.in. opisane wyżej zadania określone w Regulaminie. [dowód: akta kontroli str. 5, 8-10, 13, 14]

Ww. pracownicy Urzędu posiadali upoważnienia nadane przez administratora danych do przetwarzania danych osobowych, wymagane stosownie do art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³. [dowód: akta kontroli str. 26-30]

Zgodnie z § 68 ust. 1 statutu Gminy Małogoszcz⁴ Rada może powoływać komisje doraźne do realizacji określonego zadania. Rada Miejska w Małogoszczu podjęła dwie uchwały⁵ w sprawie powołania i ustalenia składu osobowego doraźnej komisji Rady Miejskiej w Małogoszczu. Przedmiotem działania komisji było opiniowanie listy osób zakwalifikowanych do otrzymania mieszkania z mieszkaniowego zasobu gminy. [dowód: akta kontroli str. 21, 23, 25]

Uchwałą nr 16/144/97 Rady Miejskiej w Małogoszczu z 30 października 1997 r. Zakładowi, będącemu jednostką organizacyjną gminy Małogoszcz, nadany został statut, w którym stwierdzono, iż przedmiotem działalności Zakładu jest m.in.:

- realizacja potrzeb mieszkaniowych ludności gminy w tym zapewnienie sprawnego działania istniejących urządzeń technicznych budynków będących w administrowaniu Zakładu;
- dokonywanie napraw lokali, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego zgodnie z zakresem ujętym w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁶ (dalej: ustawy o ochronie lokatorów);
- naliczanie i pobieranie opłat za czynsz oraz dostarczone ciepło, wodę i inne świadczenia wynikające z najmu mieszkań;
- współpraca z przedstawicielami najemców w sprawach mieszkaniowych;
- sporządzanie umów najmu na lokale mieszkalne będące własnością gminy na podstawie decyzji Burmistrza, określającej listę osób, z którymi należy zawrzeć umowy najmu;
- administrowanie zasobem mieszkaniowym stanowiącym własność gminy.

[dowód: akta kontroli str. 31, 33, 34]

² W okresie od 25 lipca do 30 listopada 2016 r. zadania na stanowisku do spraw gospodarki komunalnej wykonywała Małgorzata Bełtowska – inspektor do spraw gospodarki nieruchomościami i zarządu mieniem.

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 922

⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Małogoszczu nr 4/41/03 z 24 kwietnia 2003 r.

⁵ Nr 1/4/10 z 2 grudnia 2010 r. oraz nr 2/5/14 z 8 grudnia 2014 r.

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1610.

W strukturze Urzędu nie została wyodrębniona odrębna komórka zajmująca się kontrolą wewnętrzną i audytem. W badanym okresie gmina zawarła trzy umowy zlecenia z firmą zewnętrzną na wykonanie usługi audytu wewnętrznego. Przeprowadzone zadania audytowe dotyczyły gospodarki finansowej i nie obejmowały działań i procedur w zakresie gospodarowania lokalami. Kontroli działań i procedur w zakresie gospodarowania lokalami nie prowadziła również Rada Miejska w Małogoszczu, jak również żadna z jej komisji. [dowód: akta kontroli str. 84-95, 111]

Burmistrz wyjaśnił, że: (...) *brak przeprowadzonych kontroli w zakresie działań i procedur w obszarze gospodarowania lokalami spowodowany był brakiem przesłanek świadczących o możliwości wystąpienia zagrożeń w tym zakresie. W okresie kontrolowanym przez NIK nie stwierdzono nieprawidłowości w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy.* [dowód: akta kontroli str. 103]

1.2. Rada Miejska w Małogoszczu 28 grudnia 2001 r. podjęła uchwałę nr 27/262/01 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, do której 21 kwietnia 2006 r. uchwałą nr 26/241/06 wprowadzono zmiany regulujące zasady dokonywania zamiany lokali. [dowód: akta kontroli str. 74-80]

Natomiast zarządzeniem Burmistrza nr 231/05 z 22 września 2005 r. określono wysokość stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych i socjalnych stanowiących mienie gminy. [dowód: akta kontroli str. 81-83]

W badanym okresie Rada Miejska w Małogoszczu uchwałą nr 11/101/16 z 26 lutego 2016 r. przyjęła *Program* na lata 2016-2020. Uprzedni *Program* uchwalony przez Radę Miejską w Małogoszczu obejmował lata 2005-2009⁷. [dowód: akta kontroli str. 55, 63]

Obowiązują ponadto:

- uchwała nr 23/212/05 Rady Miejskiej w Małogoszczu z 30 listopada 2005 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy;
- uchwała nr 22/202/05 Rady Miejskiej w Małogoszczu z 26 sierpnia 2005 r. w sprawie zbycia lokali stanowiących własność gminy Małogoszcz i ustalenia pierwszeństwa w ich nabyciu.

W gminie nie funkcjonują inne przepisy prawa miejscowego, które stanowiłyby podstawę kształtowania i wdrażania polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. [dowód: akta kontroli str. 111, 218-220]

Odnosząc się do powyższego faktu Burmistrz podał, że: *w latach objętych kontrolą przez NIK nie podjęto inicjatywy zmierzającej do wprowadzenia zmian w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Spowodowane to było brakiem przesłanek świadczących o możliwości wystąpienia zagrożeń w tym zakresie. W kontrolowanym okresie wpłynęła tylko jedna skarga związana z mieszkalnictwem. Dotyczyła ona jednak nieprawidłowego naliczenia opłaty za wodę, spowodowanego błędnym odczytem wodomierza. W związku z powyższym nie obejmowała ona polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Mając na uwadze powyższe nie podjęto działań zmierzających do wprowadzenia zmian w tym zakresie oraz uznano, że prowadzona polityka gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Małogoszcz zaspokaja potrzeby gminy w tym zakresie.* [dowód: akta kontroli str. 104]

⁷ Uchwała nr 19/177/05 z 25 lutego 2005 r.

Na podstawie rejestru skarg prowadzonego w Urzędzie oraz dokumentów źródłowych dotyczących przedmiotowej skargi ustalono, że dotyczyła ona nieprawidłowego naliczenia wysokości opłaty za wodę. [dowód: akta kontroli str. 97, 105]

1.3. Rada Miejska w Małogoszczu uchwaliła⁸ *Program* na lata 2016-2020, w którym określono:

- zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
- źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- 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;
- opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Pomimo, iż w *Programie* na lata 2016-2020 wymienione są wszystkie elementy określone w art. 21 ust. 2 ww. ustawy, to z analizy treści jego zapisów nie wynika, aby zawierał on:

- prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- 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;
- wysokość wydatków 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 wydatki inwestycyjne.

[dowód: akta kontroli str. 55-62]

Burmistrz wyjaśnił, że: *przyczyną braku stosownych zapisów w Programie na lata 2016- 2020 był zmiany kadrowe na stanowisku do spraw gospodarki komunalnej. Wcześniejszy Program na lata 2005-2009 przygotowywany był przez poprzedniego pracownika odpowiedzialnego za opracowanie ww. programu. Obecny Program przygotowywany był przez osobę pierwszy raz zajmującą się opracowaniem rzeczowego programu. W związku z czym wszelkie uchybienia w jego treści wynikają z braku znajomości bardziej szczegółowych wytycznych w jego opracowaniu oraz braku doświadczenia w sporządzaniu dokumentów tego rodzaju.* [dowód: akta kontroli str. 103]

Uprzednio Rada Miejska w Małogoszczu uchwaliła *Program* na lata 2005-2009, co oznacza, że w latach 2010-2015 nie zgłoszono projektu uchwały dotyczącej wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. [dowód: akta kontroli str. 63]

Burmistrz wyjaśnił, że: *brak zgłoszenia projektu uchwały dotyczącej Programu na lata 2010-2015 spowodowany był zmianami kadrowymi na stanowisku do spraw gospodarki komunalnej, które jest odpowiedzialne za przygotowanie przedmiotowej uchwały.* [dowód: akta kontroli str. 103]

⁸ Uchwałą nr 11/101/16 z 26 lutego 2016 r.

Z udostępnionych dokumentów nie wynika, aby przed sporządzeniem *Programu* na lata 2016-2020 analizowano nakłady i efekty działań wynikających z realizacji poprzedniego programu, a także by monitorowano efekty wdrożonych programów i na tej podstawie wprowadzono zmiany do aktualnego *Programu*. [dowód: akta kontroli str. 111]

Burmistrz wyjaśnił, że: *przed sporządzeniem Programu na lata 2016- 2020 nie przeprowadzono analizy nakładu i efektów działań wynikających z realizacji poprzedniego Programu ponieważ wcześniejszy program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy obejmował lata 2005-2009. Między okresem obowiązywania poprzedniego Programu a przyjęciem obowiązującego upłynęło siedem lat, w związku z czym wynik analizy byłby niemiernodajny, a wyciągnięte wnioski nie odnosiłyby się do aktualnego stanu gospodarowania lokalami. Należy również nadmienić, że Program na lata 2016-2020 opracowywał inny pracownik niż ten, który odpowiedzialny był za sporządzenie poprzedniego.* [dowód: akta kontroli str. 103, 104]

1.4. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie lokatorów uchwałą nr 27/262/01 z 28 grudnia 2001 r. Rada Miejska w Małogoszczu uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zasady te zmieniono⁹ uchwałą nr 26/241/06 z 21 kwietnia 2006 r. Określona została wysokość dochodu gospodarstwa domowego uprawniająca do ubiegania się o najem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego¹⁰ – ustalono, iż do najmu lokali mieszkalnego uprawnione są osoby osiągające dochód nie niższy niż uprawniający do otrzymania dodatku mieszkaniowego.

Ustalono, że osoby ubiegające się o najem lokalu muszą pozostawać w trudnych warunkach mieszkaniowych, tj. zamieszkiwać:

- w budynkach wyłączonych z użytkowania ze względu na zły stan techniczny (wg opinii właściwego organu nadzoru budowlanego);
- w lokalach nadmiernie zagęszczonych, w których powierzchnia mieszkalna nie zapewnia 5 m² na każdą zamieszkującą osobę, a w przypadku gospodarstwa jednoosobowego – 10 m².

Zgodnie z uchwałą, tryb wyboru najemców następuje w oparciu o następujące kryteria¹¹:

- okres oczekiwania – za każdy rok oczekiwania (1 punkt);
- zły stan budynku (lokalu) stwarzający zagrożenia dla życia i mienia lokatorów (10 punktów);
- zagęszczenie poniżej normy sanitarnej (1 punkt);
- wiek wnioskodawców – od 70 lat (5 punktów);
- stopień niepełnosprawności (od 1 do 7 punktów).

[dowód: akta kontroli str. 74, 79]

⁹ Zmiana dotyczyła warunków dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu, a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach. Polegała na doprecyzowaniu zasad zamiany i określeniu warunków odmowy wyrażenia zgody na zamianę dobrowolną

¹⁰ Zasady najmu lokalu na czas nieoznaczony określono w § 3, a zasady najmu lokalu socjalnego w § 4 ww. uchwały nr 27/262/01 z 28 grudnia 2001 r. Rada Miejskiej w Małogoszczu.

¹¹ Pierwszeństwo najmu przysługuje wg kolejności wynikającej z sumy uzyskanych punktów.

Do najmu lokalu socjalnego może być zakwalifikowana osoba (rodzina), która nie ma tytułu prawnego do lokalu, nie posiadająca stałego źródła dochodu, a jej dochód w chwili zawarcia umowy najmu nie przekracza kwoty uprawniającej do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy, która:

- 1) utraciła mieszkanie na skutek klęski żywiołowej, katastrofy budowlanej;
- 2) nabyła prawo do takiego lokalu na podstawie wyroku sądowego;
- 3) opuściła dom dziecka w związku z uzyskaniem pełnoletniości, jest sierotą, bądź nie ma możliwości powrotu do rodziny;
- 4) wymieniona jest w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie lokatorów.

Tryb wyboru najemców następuje w oparciu o następujące kryteria¹²:

- osoby wymienione w pkt 1), 2), 3) i 4) – 10 punktów;
- za każdy rok oczekiwania licząc od daty złożenia wniosku – 1 punkt;
- całkowita niezdolność do pracy – 3 punkty;
- częściowa niezdolność do pracy 1 punkt.

[dowód: akta kontroli str. 75]

W uchwale określono również:

- warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu, a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach (§ 5)
- tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej (§ 8),
- zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy (§ 6).

[dowód: akta kontroli str. 75, 76, 79]

W przedmiotowej uchwale nie został natomiast określony sposób poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych, a także kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², do czego zobowiązuje art. 21 ust. 3 pkt 5 i 7 ustawy o ochronie praw lokatorów. [74-80]

Burmistrz wyjaśnił, że: *uchwała Rady Miejskiej (...) w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w Rozdziale VII określa kwestie dotyczące trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych. W związku z czym spełniony zostaje obowiązek wynikający z art.21 ust.3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Jedyńm przeoczeniem w stosunku do powołanego powyżej przepisu jest niewskazanie w uchwale Rady Miejskiej sposobu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Niewątpliwie, uchybienie to spowodowane jest brakiem kompleksowości przy przygotowywaniu projektu uchwały w zakresie odnoszącym się do wskazanych*

¹² Pierwszeństwo najmu przysługuje wg kolejności wynikającej z sumy uzyskanych punktów.

powyżej kwestii oraz niedopatrzaniem tego braku w wyżej wymienionym akcie. [dowód: akta kontroli str. 187]

(...) Zasady zawarte w ww. uchwale odnoszą się także do lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² w związku z czym nie wyszczególniono w niej zapisów dotyczących bezpośrednio tego rodzaju lokali. (...). W mieszkaniowym zasobie gminy Małogoszcz znajdują się tylko dwa lokale, których powierzchnia przekracza 80m². [dowód: akta kontroli str. 159]

1.5. Zarządzeniem nr 231/05 z 22 września 2005 r. Burmistrz określił wysokość stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych i socjalnych stanowiących mienie gminy. Jako podstawę wydania zarządzenia podano art. 8 pkt 1 oraz art. 8a ustawy o ochronie praw lokatorów, a także uchwałę Rady Miejskiej w Małogoszczu z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie Programu na lata 2005-2009.

W zarządzeniu ustalono:

- miesięczną stawkę bazową czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w wysokości 0,97 zł;
- miesięczną wysokość stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu socjalnego w wysokości 0,45 m².

Zgodnie z § 1 ust. 2 zarządzenia przy ustalaniu wielkości czynszu lokalu mieszkalnego uwzględnione będą czynniki obniżające i podwyższające wartość lokalu określone w załącznikach nr 1 i nr 2 do zarządzenia.

Jako czynniki obniżające stawkę bazową czynszu podano:

- 1) mieszkania znajdujące się w budynkach do czterech kondygnacji położone na:
 - parterze: – 5%,
 - IV piętrze: – 5%;
- 2) mieszkania znajdujące się w budynku położonym w sferze peryferyjnej Małogoszcza:
 - Blok przy ulicy Warszawskiej 108: – 10%
- 3) mieszkania komunalne położone poza granicami Małogoszcza: –10%.

Za czynniki podwyższające stawkę bazową czynszu uznano:

- 1) wyposażenie lokalu w urządzenia wodno-kanalizacyjne: 15%;
- 2) wyposażenie lokalu w urządzenia w.c. lub łazienkę, lub łącznie: 15%;
- 3) wyposażenie lokalu w urządzenia centralnego ogrzewania: 15%.

Stosowana stawka czynszu nie przekraczała 3% wartości odtworzeniowej lokalu i stanowiła od 0,5% do 0,9% tej wartości. Bazowe stawki czynszu za lokale wynajmowane w związku ze stosunkiem pracy były takie same, jak lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy. Stawka czynszu za lokale socjalne nie przekraczała połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy.

Gmina nie wyodrębniła z zasobu mieszkaniowego lokali tymczasowych, o których mowa w art. 25a ustawy o ochronie praw lokatorów. Burmistrz wyjaśnił, że: w związku z brakiem zapotrzebowania nie wyodrębniono w mieszkaniowym zasobie gminy tymczasowych pomieszczeń. W związku z czym brak jest zapisów

dotyczących tego rodzaju pomieszczeń w uchwale Rady Miejskiej w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

[dowód: akta kontroli str. 81-83, 118, 121, 122, 159, 160]

1.6. Gmina skorzystała z możliwości jakie daje art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i wydzieliła w zasobie mieszkaniowym lokale przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy. Zgodnie z § 7 uchwały Rady Miejskiej w Małogoszczu nr 27/262/01 z 28 grudnia 2001 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy mieszkania znajdujące się w budynkach szkół, przedszkolu i ośrodka zdrowia mogą być wynajmowane pracownikom zatrudnionym w tych placówkach. Uprawnienia te zachowują nauczyciele po przejściu na emeryturę lub rentę. W przypadku braku zapotrzebowania na wolny lokal potwierdzony przez dyrektora jednostki, można wynająć lokal innej osobie na czas nie krótszy niż 3 lata. Umowy najmu mieszkań zawiera się na czas trwania stosunku pracy. [dowód: akta kontroli str. 76]

Wg wykazu nieruchomości prowadzonego w Urzędzie liczba lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy na koniec każdego roku z okresu objętego kontrolą wynosiła odpowiednio: 2014 r. – 18, 2015 r. – 18, 2016 r. – 17, 2017 r. (stan na 15 maja) – 17. dowód: akta kontroli str. 134, 141, 148, 154]

1.7. Gmina, zgodnie z art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów wydzieliła z zasobu mieszkaniowego część lokali, które przeznacza na wynajem jako lokale socjalne. Zasady najmu lokali socjalnych, które reguluje § 4 uchwały Rady Miejskiej w Małogoszczu nr 27/262/01 z 28 grudnia 2001 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zostały przedstawione w punkcie 1.4. wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z § 4 ust. 4 ww. zarządzenia umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony do jednego roku z możliwością jej przedłużenia na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. [dowód: akta kontroli str. 75]

Wg wykazu nieruchomości prowadzonego w Urzędzie stan lokali socjalnych na koniec każdego roku z okresu objętego kontrolą wynosił odpowiednio:

2013 r. – 22, 2014 r. – 22, 2015 r. – 23, 2016 r. – 23, 2017 r. (stan na 15 maja) – 23. [dowód: akta kontroli str. 133, 140, 147, 153]

Przyczyną wzrostu liczby lokali socjalnych było udostępnienie jednego z lokali komunalnych, jako lokal socjalny. W 2015 r. podczas przydziału lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, po zasięgnięciu opinii komisji doraźnej ds. opiniowania wniosków o przydział lokali mieszkalnych, Zarządzeniem Nr 128/2015 Burmistrza z 30 października 2015 r. jeden z lokali komunalnych został przyznany jako lokal socjalny. Również w kolejnym Zarządzeniu, z 8 września 2016 r., dotyczącym tego lokalu uznano ten lokal jako socjalny. [dowód: akta kontroli str. 168, 169]

Jak wyjaśnił Burmistrz, *wpływ na zakwalifikowanie lokalu komunalnego w kategorii lokalu socjalnego miał przede wszystkim jego zły stan techniczny, usytuowanie oraz uwarunkowania rodziny, której go przydzielono. Lokal ten znajduje się w budynku, w którym wszystkie lokale są socjalnymi.* [dowód: akta kontroli str. 165]

1.8. Informacje dotyczące spraw, związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym dostępne były w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP). W BIP zamieszczono:

- zarządzenie Burmistrza nr 231/05 z 22 września 2005 r. w sprawie wysokości stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych i socjalnych stanowiących mienie gminy;

- uchwałę nr 19/177/05 Rady Miejskiej w Małogoszczu z 25 lutego 2005 r. w sprawie „Programu na lata 2005-2009”;
- uchwałę nr 23/212/05 Rady Miejskiej w Małogoszczu z 30 listopada 2005 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy;
- uchwałę nr 22/202/05 Rady Miejskiej w Małogoszczu z 26 sierpnia 2005 r. w sprawie zbycia lokali stanowiących własność gminy Małogoszcz i ustalenia pierwszeństwa w ich nabyciu;
- uchwałę nr 27/262/01 Rady Miejskiej w Małogoszczu z 21 kwietnia 2006 r. w sprawie wprowadzenia zmiany do uchwały Rady Miejskiej w Małogoszczu z 28 grudnia 2001 r. nr 27/262/01 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy;
- uchwałę nr 11/101/16 Rady Miejskiej w Małogoszczu z 26 lutego 2016 r. w sprawie „Programu na lata 2016-2020”.

W BIP nie została natomiast zamieszczona uchwała Rady Miejskiej w Małogoszczu z 28 grudnia 2001 r. nr 27/262/01 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Poza zamieszczeniem w BIP aktów prawnych wydawanych przez organy gminy, jak również informacją na stanowisku pracy u właściwego merytorycznie pracownika w Urzędzie nie stosowano innych form przekazywania informacji o gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym gminy. [dowód: akta kontroli str. 111-117, 170, 222]

Burmistrz wyjaśnił, że: *w BIP publikowane są wszystkie uchwały podjęte przez Radę Miejską od kadencji 2002-2006. W związku z powyższym brak jest (...) uchwały nr 27/262/01 z 28 grudnia 2001 r. Jednak wszystkie akty prawne regulujące kwestię polityki mieszkaniowej gminy Małogoszcz dostępne są na stanowisku pracy, u właściwego merytorycznie pracownika. W tym przypadku stanowiskiem zajmującym się tą kwestią jest stanowisko ds. gospodarki komunalnej. Wszyscy członkowie lokalnej społeczności mają możliwość dostępu do informacji zawartych w tych przepisach, w tym również do uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.* [dowód: akta kontroli str. 160]

W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące barier w dostępności do informacji o przyjętych zasadach gospodarowania lokalami. [dowód: akta kontroli str. 97-100]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz nie zgłosił projektu uchwały dotyczącej *Programu* na lata 2010-2015, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów. Obowiązek powyższy wynika z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³, zgodnie z którym do zadań burmistrza należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Jednym z przejawów tworzenia tych warunków jest nałożony na Radę Gminy obowiązek, wynikający z art. 21 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy, uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. [dowód: akta kontroli str. 55, 63, 111]

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

Burmistrz wyjaśnił, że: *brak zgłoszenia projektu uchwały dotyczącej Programu na lata 2010-2015 spowodowany był zmianami kadrowymi na stanowisku do spraw gospodarki komunalnej, które jest odpowiedzialne za przygotowanie przedmiotowej uchwały.* [dowód: akta kontroli str. 103]

2. Program na lata 2016-2020 został sporządzony nierzetelnie ponieważ nie zawiera:

- prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata
- planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach;
- wysokości wydatków 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 wydatki inwestycyjne.

[dowód: akta kontroli str. 55-62]

Brak ww. zapisów w Programie na lata 2016-2020 był niezgodny z art. 21 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 7 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Burmistrz wyjaśnił, że *przyczyną braku stosownych zapisów były zmiany kadrowe na stanowisku do spraw gospodarki komunalnej. Wcześniejszy Program na lata 2005-2009 przygotowywany był przez poprzedniego pracownika odpowiedzialnego za opracowanie wyżej wymienionego programu. Obecny Program (...) przygotowywany był przez osobę pierwszy raz zajmującą się opracowaniem rzeczowego programu. W związku z czym wszelkie uchybienia w jego treści wynikają z braku znajomości bardziej szczegółowych wytycznych w jego opracowaniu oraz braku doświadczenia w sporządzaniu dokumentów tego rodzaju.* [dowód: akta kontroli str. 103]

3. Przed sporządzeniem Programu na lata 2016-2020 nie analizowano nakładów i efektów działań wynikających z realizacji poprzedniego programu, a także nie monitorowano efektów wdrożonego uprzednio programu. [dowód: akta kontroli str. 111]

Burmistrz wyjaśnił, że: *(...). Między okresem obowiązywania poprzedniego Programu, a przyjęciem obowiązującego upłynęło siedem lat, w związku z czym wynik analizy byłby niemiernodajny, a wyciągnięte wnioski nie odnosiłyby się do aktualnego stanu gospodarowania lokalami. Należy również nadmienić, że Program na lata 2016-2020 opracowywał inny pracownik niż ten, który odpowiedzialny był za sporządzenie poprzedniego.* [dowód: akta kontroli str. 103, 104]

4. W latach 2007-2015 nie zostały uchwalone żadne przepisy prawa miejscowego, które stanowiłyby podstawę kształtowania i wdrażania polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W okresie tym Burmistrz nie wystąpił z żadną inicjatywą zmierzającą do wprowadzenia zmian w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, pomimo iż zapisy w zarządzeniu Burmistrza nr 231/05 z 22 września 2005 r. jako podstawę prawną podają nieaktualny już Program na lata 2005-2009. [dowód: akta kontroli str. 81, 111]

Burmistrz wyjaśnił, że *spowodowane to było brakiem przesłanek świadczących o możliwości wystąpienia zagrożeń w tym zakresie. W kontrolowanym okresie wpłynęła tylko jedna skarga związana z mieszkalnictwem. Dotyczyła ona (...) nieprawidłowego naliczenia opłaty za wodę, spowodowanego błędnym odczytem*

wodomierza. W związku z powyższym nie obejmowała ona polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Mając na uwadze powyższe nie podjęto działań zmierzających do wprowadzenia zmian w tym zakresie oraz uznano, że prowadzona polityka gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Małogoszcz zaspokaja potrzeby gminy w tym zakresie. [dowód: akta kontroli str. 103]

Wyjaśniając przyczyny braku zmiany nieaktualnej podstawy prawnej w ww. Zarządzeniu nr 231/05 Burmistrz podał, że: (...) *Niedopatrzenie tego faktu oraz to, że stawki czynszu uznano za wystarczające spowodowały nieuaktualnienie zarówno podstawy prawnej oraz zarządzenia w powyższej sprawie.* [dowód: akta kontroli str. 159]

5. W uchwale nr 27/262/01 z 28 grudnia 2001 r. Rady Miejskiej w Małogoszczu w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy nie został określony sposób poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych, a także kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m². Było to niezgodne z art. 21 ust. 3 pkt 5 i 7 ustawy o ochronie lokatorów.

Burmistrz wyjaśnił, że *przeoczeniem w stosunku do powołanego powyżej przepisu jest niewskazanie w uchwale (...) sposobu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. (...) uchybienie to spowodowane jest brakiem kompleksowości przy przygotowywaniu projektu uchwały w zakresie odnoszącym się do wskazanych powyżej kwestii oraz niedopatrzeniem tego braku w wyżej wymienionym akcie.* [dowód: akta kontroli str. 187]

Jako przyczynę niezamieszczenia ww. zasad Burmistrz podał, że zasady określone w przedmiotowej uchwale odnoszą się również do dwóch lokali z zasobu mieszkaniowego gminy, których powierzchnia przekracza 80 m². [dowód: akta kontroli str. 159]

6. W kontrolowanym okresie przeprowadzone w Urzędzie zadania audytowe nie obejmowały badania działań i procedur w zakresie gospodarowania lokalami. Kontroli prawidłowości działań i procedur w zakresie gospodarowania lokalami nie prowadziła również Rada Miejska w Małogoszczu, jak również żadna z jej komisji. [dowód: akta kontroli str. 84-95, 111]

Burmistrz tłumaczył brak ww. kontroli (...) *brakiem przesłanek świadczących o możliwości wystąpienia zagrożeń w tym zakresie. (...).* [dowód: akta kontroli str. 103]

Objęcie kontrolą działań i procedur w zakresie gospodarowania lokalami mogło zapobiec powstaniu nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli NIK przedstawionych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zamieszczanie na stronie BIP informacji o aktach prawnych wydawanych przez organy Gminy, jak również na stanowisku pracy, u właściwego merytorycznie pracownika nie może być uznane za wystarczającą formę realizacji polityki informacyjnej dotyczącej zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Problematyka gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy dotyczy osób, które z racji niskich dochodów nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie mieszkania. Często wynika to z nieporadności życiowej oraz biedy. Osoby takie mogą mieć problem z dostępem do internetu aby sprawdzić zawartości strony Urzędu. Zasadnym byłoby zamieszczenie informacji o zasadach przydziału lokali mieszkalnych także na tablicy ogłoszeń w budynku Urzędu, jak również poszerzenie

dostępnych informacji poprzez opracowanie np. wzoru wniosku o przydział lokalu socjalnego.

Ocena cząstkowa

Gmina zapewniła rozwiązania organizacyjne pozwalające na kształtowanie polityki w zakresie gospodarowania lokalami stanowiącymi jej mieszkaniowy zasób. Zadania te realizowane są przez stanowisko do spraw gospodarki komunalnej oraz Zakład. Natomiast nie została wyodrębniona odrębna komórka zajmująca się kontrolą wewnętrzną i audytem, a zadania audytowe zlecone firmie zewnętrznej nie obejmowały działań i procedur w zakresie gospodarowania lokalami. Kontroli działań i procedur w zakresie gospodarowania lokalami nie prowadziła również Rada Miasta i Gminy Małogoszcz, jak również żadna z jej komisji.

W gminie opracowano przepisy prawa miejscowego stanowiące podstawę kształtowania i wdrażania polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem, jednakże od czasu ich opracowania upłynęło kilkanaście¹⁴ lat, co nasuwa wątpliwości w stosunku do ich aktualności. Burmistrz nie wystąpił z żadną inicjatywą zmierzającą do wprowadzenia zmian w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W latach 2010-2015 nie zgłoszono projektu uchwały dotyczącej *Programu*, natomiast *Program* na lata 2016-2012 został sporządzony nierzetelnie, a przed jego sporządzeniem nie analizowano nakładów i efektów działań wynikających z realizacji poprzedniego *Programu*. W obowiązujących w gminie przepisach nie został określony sposób poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych, a także kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

2. Skuteczność aktualizowania informacji o posiadanym zasobie i sposobie jego wykorzystania

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie prowadzony jest wykaz mieszkaniowego zasobu gminy (dalej: wykaz). Wykaz prowadzony jest przez pracownika zatrudnionego na stanowisku do spraw gospodarki komunalnej – w wersji elektronicznej¹⁵, a także w postaci wydruków papierowych. W wykazie zaewidencjonowane są wszystkie nieruchomości stanowiące zasób, z uwzględnieniem adresu budynku, ilości lokali, powierzchni użytkowej poszczególnych lokali, a także stanu prawnego nieruchomości. Odrębną pozycję wykazu stanowią budynki i lokale zasobu przeznaczone na lokale socjalne, a także budynki i lokale, których najem związany jest ze stosunkiem pracy. W wykazie ewidencjonowane są także zmiany stanu liczbowego lokali i ich powierzchni dokonywane w kolejnych latach. [dowód: akta kontroli str. 123-155]

Stan liczbowy lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy na koniec każdego roku z okresu objętego kontrolą wynosił odpowiednio:

2013 r. – 73 (3.055,07 m²), 2014 r. – 70 (2.910,97 m²), 2015 r. – 69 (2.869,67 m²), 2016 r. – 67 (2.796,01 m²), 2017 r. (stan na 15 maja) – 66 (2.776,87 m²). Zmiany ww. stanu zasobu mieszkaniowego gminy w badanym okresie wiązały się ze sprzedażą sześciu lokali oraz przekazaniem jednego lokalu w trwałe zarząd. [dowód: akta kontroli str. 124, 130, 137, 144, 151, 156]

Gmina nie posiada pisemnych zasad gromadzenia i przepływu bieżących informacji o mieszkaniowym zasobie. Natomiast zasady takie zostały wypracowane w ciągu kilkunastu ostatnich lat realizowania gospodarki zasobem. Przedstawiając powyższe

¹⁴ Rada Miejska w Małogoszczu 28 grudnia 2001 r. podjęła uchwałę nr 27/262/01 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, natomiast zarządzeniem Burmistrza nr 231/05 z 22 września 2005 r. określono wysokość stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych i socjalnych stanowiących mienie gminy.

¹⁵ W arkuszu kalkulacyjnym Excel oraz w MS Word.

zasady Burmistrz podał, że: (...) Przez lata współpracy między stanowiskiem ds. gospodarki nieruchomościami i zarządu mieniem oraz stanowiskiem ds. gospodarki komunalnej wypracowano zasady regulujące powyższe kwestie. Zasady te są zwyczajowo przyjęte. Obydwa wyżej przywołane stanowiska mieszczą się w jednym pokoju, co ma wpływ na łatwość i sprawność przepływu informacji. Wszelkie działania dotyczące mienia gminy są bezpośrednio przekazywane na stanowisko ds. gospodarki komunalnej. Dotyczy to przede wszystkim sprzedaży. W chwili wystąpienia najemcy lokalu komunalnego o jego wykup, informacja ta jest podawana do wiadomości osoby związanej z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem gminy. Dotyczy to również sprzedaży w drodze przetargu. W momencie podpisania aktu notarialnego dotyczącego konkretnego lokalu, zgodnie z przekazanymi informacjami lokal wykreślony zostaje z wykazu lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy, co ma wpływ na ciągłą aktualizację rzeczowego wykazu z uwzględnieniem wszystkich zmian zachodzących w nim. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w latach 2014-2016 pracownik merytoryczny ds. gospodarki komunalnej był członkiem komisji do przeprowadzenia przetargów na sprzedaż, dzierżawę, najem oraz rokowañ na zbywanie nieruchomości stanowiących własność gminy Małogoszcz. [dowód: akta kontroli str. 164, 165]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina w sposób czytelny i przejrzysty prowadzi wykaz lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy. Pomimo braku pisemnych procedur dotyczących ewidencjonowania tych lokali, wypracowany w Urzędzie system zapewnia sprawny dostęp do niezbędnych informacji o stanie mieszkaniowego zasobu gminy oraz o ewentualnych zmianach tego stanu. Zmiany liczby lokali i łącznej powierzchni zasobu zaewidencjonowane w wykazie są zgodne z dokumentacją potwierdzającą te zmiany.

3. Przestrzeganie zasad najmu lokali

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie jest prowadzona lista oczekujących na lokale mieszkalne z mieszkaniowego zasobu gminy. [dowód: akta kontroli str. 170]

Burmistrz wyjaśnił, że: (...). Brak jest jednej, długoletniej listy oczekujących na przydział lokalu. Jednak na podstawie wniosków wpływających do Urzędu w danym roku tworzone są wykazy osób oczekujących na przydział lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, obejmujące jeden rok kalendarzowy. Należy zwrócić uwagę, że większość z tych wniosków powtarza się zarówno w skali danego roku, jak i sąsiadujących. Podania o lokal w większości składają te same osoby, często niekwalifikujące się do przydziału. [dowód: akta kontroli str. 187, 188]

Na podstawie rejestru pism wpływających do stanowiska do spraw gospodarki komunalnej oraz złożonych wniosków ustalono, że:

- liczba złożonych wniosków¹⁶ osób oczekujących na lokale wynajmowane na czas nieoznaczony na koniec każdego roku z okresu objętego kontrolą wyniosła: 2014 r. – 12, 2015 r. – 10, 2016 r. – 10, 2017 r. (do 18 maja) – 5;
- liczba wniosków zrealizowanych¹⁷ wyniosła odpowiednio: 2014 r. – 1, 2015 r. – 2, 2016 r. – 2, 2017 r. (do 18 maja) – jeszcze nie rozpatrzono;

¹⁶ W większości przypadków osoby składające wniosek deklarują chęć najmu lokalu komunalnego lub socjalnego jednocześnie, na jednym wniosku. W związku z powyższym ww. liczby złożonych wniosków o najem lokalu komunalnego i socjalnego nie odpowiadają liczbie wnioskodawców.

¹⁷ Tj. zawarto umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony.

- liczba złożonych wniosków osób oczekujących na lokale socjalne na koniec każdego roku z okresu objętego kontrolą wyniosła: 2014 r. – 12, 2015 r. – 18, 2016 r. – 15, 2017 r. (do 18 maja) – 7;
- liczba wniosków zrealizowanych¹⁸ wyniosła odpowiednio: 2014 r. – 3, 2015 r. – 3, 2016 r. – 4, 2017 r. (do 18 maja) – jeszcze nie rozpatrzone.

[dowód: akta kontroli str. 178-181]

Najdłuższy czas oczekiwania¹⁹ na lokal socjalny i komunalny wynosił 3.040 dni i dotyczył jednego z mieszkańców gminy, który wniosek o lokal zgłosił 21 stycznia 2009 r. [dowód: akta kontroli str. 185]

Burmistrz wyjaśniając przyczyny nieprzyznania lokalu tej osobie, podał że: (...) *J.B. jest osobą posiadającą własny lokal, a jedyny problem stanowi wysokość czynszu jaki musi opłacać w związku z najmem lokalu. Podania składane przez (...) J.B. za każdym razem są na równi z pozostałymi podaniami brane pod uwagę przy przydziale lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Jednak mając na względzie uwarunkowania (mieszkaniowe i bytowe) innych rodzin oczekujących na przydział lokalu, umowa najmu zawierana jest z bardziej potrzebującym, którzy nie mają możliwości nabycia lub wynajęcia nieruchomości na wolnym rynku.* [dowód: akta kontroli str. 216]

3.2. Lokale mieszkalne wynajmowane były zgodnie z art. 5 i art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów i przyjętymi przez Radę Miejską w Małogoszczu zasadami najmu. Szczegółowemu badaniu poddano 30 umów najmu zawartych przed okresem objętym kontrolą i trwających w badanym okresie, w tym 10 umów najmu lokali socjalnych oraz 5 umów najmu związanych ze stosunkiem pracy. W wyniku kontroli ustalono, że:

- umowy najmu o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy nie będące lokalami socjalnymi, zawierane były na czas nieoznaczony;
- umowy najmu lokalu socjalnego były zawierane na czas oznaczony;
- umowy najmu związane ze stosunkiem pracy były zawierane na czas oznaczony.

[dowód: akta kontroli str. 182]

3.3. W gminie nie została powołana społeczna rada mieszkaniowa, która zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów kontrolowałaby tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych. W badanym okresie Rada Miejska w Małogoszczu powołała natomiast komisję doraźną, której przedmiotem działania było opiniowanie listy osób zakwalifikowanych do otrzymania mieszkania z mieszkaniowego zasobu gminy. W okresie do 7 grudnia 2014 r. w skład komisji wchodziło pięciu radnych, a od 8 grudnia 2014 r. siedmiu radnych. [dowód: akta kontroli str. 21, 23, 25, 170]

Burmistrz wyjaśniając przyczyny niepowołania społecznej rady mieszkaniowej podał, że: *w gminie Małogoszcz z grona radnych powołano komisję doraźną do spraw opiniowania wniosków o przydział lokali mieszkalnych. Radni gmin pochodzą z wyborów bezpośrednich i są przedstawicielami lokalnej społeczności, niewątpliwie są to osoby budzące zaufanie publiczne. Ich działania i podejmowane decyzje polegają na wzajemnej kontroli oraz cechują się obiektywizmem. Należy zwrócić*

¹⁸ Tj. zawarto umowy najmu lokalu socjalnego.

¹⁹ Stan na 19 maja 2017 r.

uwagę na to, że Małogoszcz jest niewielką gminą. W związku z czym dobrze są znane problemy i uwarunkowania lokalnej społeczności. Powołanie dodatkowego organu w postaci społecznej rady lokalowej mogłoby spowodować powstawanie dodatkowych kłótni i sporów powstających w związku z przydziałem lokali z mieszkaniowego zasobu. Miałoby to wpływ na wydłużenie czasu przydziału lokalu, wzrost roszczeniowości w stosunku do podjętych przydziałów. W związku z powyższym uznano, że w gminie Małogoszcz kwestie związane z kontrolą społeczną w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy pełnić będzie wyżej przywołana komisja. [dowód: akta kontroli str. 187]

3.4. W Urzędzie poza ogólnym rejestrem pism wpływających prowadzony jest rejestr pism wpływających do stanowiska ds. gospodarki komunalnej, przez które rejestrowane były wnioski mieszkańców o najem lokali mieszkalnych. [dowód: akta kontroli str. 171-177]

W dokumentacji źródłowej Urzędu brak jest dokumentów świadczących o weryfikowaniu wniosków pod względem formalnym oraz pod względem zgodności ze stanem faktycznym, co do zawartych we wnioskach informacji przez pracowników Urzędu. [dowód: akta kontroli str. 222]

Andrzej Skrobot – dyrektor Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Małogoszczu, który w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 24 lipca 2016 r. pełnił w Urzędzie funkcję podinspektora ds. gospodarki komunalnej, wyjaśnił że: *wnioski weryfikowano odnośnie informacji o sytuacji materialnej rodziny. Weryfikacja polegała na zasięgnięciu informacji w MGOPS, którego siedziba znajduje się w budynku Urzędu. Zwykle przed rozpoczęciem obrad przez komisję doraźną opiniującą wnioski, wyznaczona osoba udawała się do pracownicy MGOPS odpowiedzialnej za daną rodzinę i na miejscu sprawdzała, czy informacje zawarte we wniosku są prawdziwe. Sprawdzenia tych informacji najczęściej dokonywałem ja, lecz zdarzało się także, iż dokonywali tego przewodniczący doraźnej komisji (radni) lub Burmistrz. Informacje z MGOPS pobierano ustnie, stąd brak dokumentów potwierdzających. Nie przeprowadzono wywiadów środowiskowych, ponieważ niezbędne informacje o warunkach mieszkaniowych i bytowych rodziny pozyskiwano w MGOPS. Nie uzyskiwano potwierdzenia z urzędów skarbowych o wysokości dochodów, ponieważ wiedzę taką mają odpowiedzialni pracownicy MGOPS. Przeprowadzono tylko jedną wizję lokalną. W 2015 r. dokonano oględzin mieszkań dwóch rodzin, w celu porównania ich warunków mieszkaniowych, aby podjąć słuszne rozstrzygnięcie. [dowód: akta kontroli str. 183]*

Powyższe wyjaśnienia potwierdziła kierownik MGOPS – Wanda Wróbel, która podała, że: *pracownicy socjalni przekazywali Andrzejowi Skrobotowi pracownikowi Urzędu (...) ustne informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej i materialnej podopiecznych MGOPS, ubiegających się o przydział lokali mieszkaniowych z mieszkaniowego zasobu gminy. Sytuacja mieszkaniowa i materialna tych osób znana była MGOPS, ponieważ pracownicy socjalni przeprowadzali z tymi osobami wywiady środowiskowe dotyczące sytuacji finansowej i mieszkaniowej, które były niezbędne do udzielenia pomocy. [dowód: akta kontroli str. 232]*

Z zebranych informacji wynika, że przedmiotowa weryfikacja dotyczyła jedynie wniosków o przydział lokalu socjalnego, natomiast nie dotyczyła lokali komunalnych.

Burmistrz wyjaśniając dlaczego wnioski dotyczące przydziału lokali komunalnych nie były weryfikowane pod względem zgodności ze stanem faktycznym, co do zawartych we wnioskach informacji, podał: *gmina Małogoszcz jest niewielką gminą, zarówno pod względem terytorialnym jak i liczby osób ją zamieszkujących. Ma to*

niewątpliwy wpływ na łatwość przydziału lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Komisję doraźną do spraw opiniowania wniosków, tworzą przedstawiciele wybrani w bezpośrednich wyborach, orientujący się w sytuacji poszczególnych mieszkańców gminy oraz posiadający wiedzę na temat potrzeb lokalnej społeczności. W przypadku lokali komunalnych, które w okresie objętym kontrolą przez Najwyższą Izbę Kontroli przydzielono pięciu osobom, przy przydziale brano pod uwagę wnioski poszczególnych osób. Sytuacja wnioskodawców była znana członkom komisji doraźnej oraz Burmistrzowi, w związku z czym nie było wątpliwości co do zasadności treści zawartych we wniosku. Należy zwrócić uwagę na to, że wnioskodawcy nie uzasadniali swoich podań złą sytuacją finansową czy też bytową. (...). [dowód: akta kontroli str. 265]

Gmina nie powołała komisji mieszkaniowej do spraw kontroli społecznej w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych. [dowód: akta kontroli str. 170]

Burmistrz wyjaśniając jakie przyjęto w gminie rozwiązania w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych, podał że: *przebieg przyznawania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy przedstawia się w następujący sposób:*

1. *Wpływ wniosku do Urzędu Miasta i Gminy w Małogoszczu.*
2. *Dekretacja pisma na właściwe stanowisko merytoryczne.*
3. *Rejestracja wniosku na stanowisku do spraw gospodarki komunalnej.*
4. *Odpowiedź skierowana do wnioskodawcy, zawierająca informację o aktualnym stanie zasobu mieszkaniowego gminy (czy na daną chwilę w zasobie znajduje się wolny lokal do wynajęcia).*
5. *Informacja z Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej o zwolnionym lokalu w zasobach gminy.*
6. *Przygotowanie złożonych wniosków (oryginalne wnioski oraz zestawienia osób oczekujących na przydział lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy). Wszystkie złożone wnioski są przekazywane do zaopiniowania w chwili zwolnienia się lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Nie przeprowadza się ich wstępnej weryfikacji na stanowisku do spraw gospodarki komunalnej aby uniknąć wykluczenia któregokolwiek z wnioskodawców.*
7. *Przekazanie wszystkich wniosków komisji doraźnej do spraw opiniowania wniosków o przydział lokalu.*
8. *Posiedzenie komisji, na którym opiniowane są złożone wnioski. Zakończone głosowaniem.*
9. *Przygotowanie protokołu z posiedzenia komisji wraz z pismem do Burmistrza (...), w którym komisja przedstawia swoje stanowisko w kwestii przydziału lokalu.*
10. *Wydanie zarządzenia przez Burmistrza (...) w sprawie przydzielenia lokalu mieszkalnego, uwzględniającego stanowisko zajęte przez komisję doraźną. Wykonanie zarządzenia powierza się pracownikowi do spraw gospodarki komunalnej oraz dyrektorowi Zakładu (§ 4 wydanych zarządzeń).*
11. *Wyżej wymienione zarządzenie stanowi podstawę do zawarcia umowy najmu przez dyrektora Zakładu (...) z osobą wskazaną w zarządzeniu, której przydzielono lokal (na podstawie § 3 ust.1 pkt 7 Obwieszczenia Rady Miejskiej w Małogoszczu z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Zakładu).*

(...) osoby wobec których sąd zasądził prawo do lokalu socjalnego z mieszkaniowego zasobu gminy otrzymują taki lokal na podstawie zarządzenia Burmistrza (...), bez wcześniejszego posiedzenia komisji do spraw opiniowania wniosków o przydział lokali. [dowód: akta kontroli str. 216, 217]

Posiedzenia komisji doraźnej do spraw opiniowania wniosków o przydział lokali mieszkalnych udokumentowane zostały protokołami podpisanymi przez przewodniczącego komisji i protokolanta oraz listami obecności członków komisji. Po zakończeniu obrad członkowie komisji w głosowaniu decydowali o przydziale lokalu. Następnie przewodnicząca komisji kierowała pismo do Burmistrza, w którym informowała, które wnioski zostały zaopiniowane pozytywnie. Po zapoznaniu się z opinią komisji doraźnej o przydział lokali mieszkalnych Burmistrz wydawał zarządzenie w sprawie przydziału lokalu mieszkalnego, a następnie podpisywano umowę najmu. Komisja doraźna rozpatrywała złożone wnioski z chwilą przekazania przez Zakład informacji o zwolnieniu lokalu w zasobie gminy przez dotychczasowego najemcę. [dowód: akta kontroli str. 189-213, 223-230]

Komisja doraźna do spraw opiniowania wniosków o przydział lokali mieszkalnych nie posiada regulaminu wewnętrznego określającego zasady jej pracy. Zasady funkcjonowania komisji określa statut Urzędu, a także uchwała Rady Miejskiej w Małogoszczu nr 27/262/01 z 28 grudnia 2001 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Nie zostały określone kryteria jakimi powinna się kierować przy ocenianiu wniosków o przydział lokalu, które w przejrzysty i jednoznaczny sposób umożliwiałyby dokonanie rozstrzygnięcia przez członków komisji. [dowód: akta kontroli str. 183]

Burmistrz wyjaśniając, dlaczego nie zostały określone kryteria jakimi powinna się kierować przy ocenianiu wniosków o przydział lokalu, podał że: *przedmiot działania ww. komisji został zawarty w szczegółowych uchwałach Rady Miejskiej powołujących ją. Zgodnie ze Statutem gminy (...) Rada Miejska może powoływać komisje doraźne do realizacji określonego zadania. Na podstawie tego zapisu powołano komisję do spraw opiniowania wniosków o przydział lokali mieszkalnych. Z powołanego wyżej Statutu wynika również, że w czasie wykonywania zadań komisje doraźne obowiązują takie same zadania działania jak komisje stałe. Komisja doraźna podczas posiedzeń, opiniując wnioski złożone o przydział lokali kieruje się zasadami określonymi w uchwale Rady Miejskiej w Małogoszczu Nr 27/262/01 z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Odstąpiono więc od tworzenia i uchwalania dodatkowego regulaminu funkcjonowania i określenia kryteriów jakimi powinna kierować się właśnie ta komisja.* [dowód: akta kontroli str. 265]

Do szczegółowego badania sposobu weryfikacji wniosków wybrano 20 wniosków zarejestrowanych w gminie w badanym okresie, w tym: 10 wniosków o najem lokalu na czas nieoznaczony i 10 wniosków o najem lokalu socjalnego. Na podstawie dokumentów dotyczących rozpatrywania i realizacji wniosków o najem lokalu mieszkalnego w gminie ustalono, że:

- okres pomiędzy zarejestrowaniem wniosku, a datą przekazania go komisji doraźnej opiniującej wnioski wynosił od 5 do 351 dni;
- okres pomiędzy zarejestrowaniem wniosku, a datą wydania zarządzenia Burmistrza w sprawie przydzielenia lokalu wynosił od 8 do 351;
- okres pomiędzy zarejestrowaniem wniosku, a datą podpisania umowy najmu wynosił od 74 do 354;
- wszystkie umowy podpisał dyrektor Zakładu.

[dowód: akta kontroli str. 221]

Zgodnie z § 4 zarządzeń Burmistrza w sprawie przydzielenia lokalu mieszkalnego, wykonanie zarządzenia powierza się podinspektorowi ds. gospodarki komunalnej oraz dyrektorowi Zakładu. Natomiast zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 7 Statutu Zakładu przedmiotem działalności Zakładu jest sporządzanie umów najmu na lokale mieszkalne będące własnością gminy na podstawie decyzji Burmistrza, określającej listę osób, z którymi należy zawrzeć umowy najmu [dowód: akta kontroli str. 34, 221]

3.5. Na podstawie prowadzonego w Urzędzie rejestru skarg ustalono, że w badanym okresie wpłynęła tylko jedna skarga dotyczące gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, jednakże nie dotyczyła ona procedur i sposobu realizacji wniosków o najem lokali.²⁰ [dowód: akta kontroli str. 97]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W gminie nie została powołana społeczna rada mieszkaniowa, która kontrolowałaby tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych. [dowód: akta kontroli str. 170]

Było to niezgodne z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Burmistrz wyjaśnił, że: *powołanie dodatkowego organu w postaci społecznej rady lokalowej mogłoby spowodować powstawanie dodatkowych kłótni i sporów powstających w związku z przydziałem lokali z mieszkaniowego zasobu. Miałoby to wpływ na wydłużenie czasu przydziału lokalu, wzrost roszczeniowości w stosunku do podjętych przydziałów. W związku z powyższym uznano, że w gminie Małogoszcz kwestie związane z kontrolą społeczną w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy pełnić będzie wyżej przywołana komisja.* [dowód: akta kontroli str. 187]

Zgodnie z § 3 uchwał Rady Miejskiej w Małogoszczu w sprawie powołania komisji doraźnej, że przedmiotem działania komisji było opiniowanie listy osób zakwalifikowanych do otrzymania mieszkania z mieszkaniowego zasobu gminy, a nie kontrola trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków. [dowód: akta kontroli str. 23, 25]

2. W dokumentacji źródłowej Urzędu brak jest dokumentów świadczących o weryfikowaniu wniosków o najem lokali mieszkalnych pod względem formalnym oraz pod względem zgodności ze stanem faktycznym, co do zawartych we wnioskach informacji przez pracowników Urzędu. Z wyjaśnień dyrektora Zakładu oraz kierownika MGOPS wynika, że weryfikowano jedynie wnioski o przydział lokalu socjalnego, natomiast wnioski o najem lokalu komunalnego nie były weryfikowane. [dowód: akta kontroli str. 183, 222, 232]

Burmistrz wyjaśnił, że: (...) *W przypadku lokali komunalnych, które w okresie objętym kontrolą przez Najwyższą Izbę Kontroli przydzielono pięciu osobom, przy przydziale brano pod uwagę wnioski poszczególnych osób. Sytuacja wnioskodawców była znana członkom komisji doraźnej oraz Burmistrzowi, w związku z czym nie było wątpliwości co do zasadności treści zawartych we wniosku. Należy zwrócić uwagę na to, że wnioskodawcy nie uzasadniali swoich podań złą sytuacją finansową czy też bytową.* [dowód: akta kontroli str. 265]

Zaniechanie weryfikacji wniosków o najem lokalu komunalnego było działaniem nierzetelnym.

²⁰ Skarga dotyczyła nieprawidłowego naliczenia opłaty za wodę, spowodowanego błędnym odczytem wodomierza.

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Zdaniem NIK brak listy oczekujących na najem lokalu mieszkalnego nie sprzyja przejrzystości trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Sporządzenie takiej listy, która uwzględniałaby również wnioski składane w latach poprzednich ułatwiłoby prowadzenie społecznej kontroli w ww. zakresie.

2. Opracowanie regulaminu wewnętrznego określającego zasady pracy komisji doraźnej opiniującej wnioski o przydział lokalu mieszkalnego oraz określenie kryteriów jakimi powinna się ona kierować przy ocenianiu wniosków o przydział lokalu usprawniłoby jej pracę. Jednocześnie zapewniłoby to przejrzystość procesu i umożliwiłoby jednoznaczne dokonanie rozstrzygnięcia przez członków komisji.

Sformułowanie powyższej uwagi nie zmienia stanowiska NIK dotyczącego konieczności poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali.

Ocena częściowa

Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych nie był poddany kontroli społecznej ponieważ w gminie nie została powołana społeczna rada (komisja) mieszkaniowa. Pomimo nieprowadzenia listy oczekujących wszystkie złożone wnioski były ewidencjonowane w wykazie wpływających spraw prowadzonym na stanowisku do spraw gospodarki komunalnej. Opiniowanie złożonych przez mieszkańców gminy powierzono doraźnej komisji powołanej przez Radę Miejską w Małogoszczu, którą tworzyli radni gminy. Wszystkie niezbędne informacje o warunkach mieszkaniowych i bytowych rodziny pozyskiwano w MGOPS, zatem mogły być one wykorzystane jedynie przy opiniowaniu wniosków o najem lokalu socjalnego. Informacje dotyczące wniosków o najem lokali komunalnych nie były weryfikowane pod względem zgodności ze stanem faktycznym, co do zawartych we wnioskach informacji.

4. Pozyskiwanie środków na budownictwo mieszkań komunalnych i socjalnych

Opis stanu faktycznego

4.1. W badanym okresie gmina nie korzystała z rządowego programu wspierającego budownictwo socjalne i komunalne. [dowód: akta kontroli str. 161]

Wyjaśniając przyczyny niekorzystania z rządowego wsparcia budownictwa w zakresie mieszkań komunalnych i socjalnych Burmistrz podał, że: *gmina Małogoszcz jest niewielką gminą, zarówno ze względu na jej obszar terytorialny oraz liczbę ludności (wg stanu na 31 grudnia 2016 r.: 11.711 mieszkańców). Zasób mieszkaniowy, którym dysponuje gmina jest wystarczający na zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności. Warto zwrócić uwagę na wzrost budownictwa jednorodzinnego na terenie gminy Małogoszcz. W ostatnich latach w związku z powstawaniem nowych domów wzrosła liczba mieszkań na wolnym rynku, czy to przeznaczonych na sprzedaż, czy też pod wynajem. Stwarza to możliwości dla osób poszukujących mieszkań, które są same w stanie zapewnić sobie lokal. Mając to na uwadze gmina Małogoszcz gwarantuje lokale z mieszkaniowego zasobu gminy dla osób naprawdę potrzebujących, których uwarunkowania nie pozwalają na nabycie mieszkania na wolnym rynku.*

W 2016 r. gmina Małogoszcz w nawiązaniu do pisma²¹ Wojewody Świętokrzyskiego w sprawie przekazania Skarbowi Państwa w formie darowizny nieruchomości z przeznaczeniem na realizację mieszkań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego, wyraziła zainteresowanie realizacją rzeczowego programu oraz wyraziła wstępną zgodę na przekazanie nieruchomości stanowiącej własność gminy

²¹ Prośba Wojewody Świętokrzyskiego o udzielenie informacji, czy gmina zamierza przystąpić do Narodowego Programu Mieszkaniowego w ramach budownictwa komunalnego.

na wyżej wskazany cel. Mając na względzie powyższe zapisy gmina Małogoszcz w latach 2014-2017 nie korzystała z rządowego programu wspierającego budownictwo socjalne i komunalne. [dowód: akta kontroli str. 164, 166, 167]

W piśmie z 26 października 2016 r. skierowanym przez Burmistrza do Wojewody Świętokrzyskiego, podano że gmina jest zainteresowana realizacją Narodowego Programu Mieszkaniowego, dlatego wyraża wstępną zgodę na przekazanie na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości stanowiącej jej własność położonej w Mieronicach. [dowód: akta kontroli str. 167]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, pomimo iż gmina Małogoszcz jest gminą o małej liczbie ludności, to potrzeby mieszkaniowe jej mieszkańców nie zostały do końca rozwiązane. Świadczy o tym liczba wniosków o lokale mieszkalne i socjalne składanych każdego roku, a także fakt, iż część wnioskodawców otrzymuje odpowiedź negatywną, co wykazano w punkcie 3.1 wystąpienia. Zasadnym wydaje się rozważenie podjęcia działań w celu pozyskania nowych lokali do mieszkaniowego zasobu gminy.

Ocena częściowa

Gmina nie pozyskiwała środków na budownictwo mieszkań komunalnych i socjalnych. Pomimo deklarowanego zainteresowania realizacją Narodowego Programu Mieszkaniowego i zgody na przekazanie na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, w kontrolowanym okresie gmina nie korzystała z rządowego programu wspierającego budownictwo socjalne i komunalne. Nie uczestnicząc w tego typu programach, gmina dobrowolnie zrezygnowała ze wsparcia państwa w wybudowaniu lokali mieszkalnych zwiększających stan mieszkaniowego zasobu gminy, a tym samym z możliwości bardziej skutecznego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy.

5. Prawdliwość stosowania wysokości stawek czynszu za najem lokali

Opis stanu
faktycznego

5.1. W gminie nie prowadzono rejestru udzielonych obniżek stawek czynszu. Gmina w latach 2014-2017 (do 31 marca) nie stosowała zmian stawek czynszu. Zmiany wystąpiły tylko w przypadku tych lokali, które należały do wspólnot mieszkaniowych. W takich przypadkach wysokość stawek czynszu uzależniona była od wewnętrznych uchwał poszczególnych wspólnot mieszkaniowych. Natomiast gmina stosowała obniżki lub podwyżki stawek czynszu od kwot bazowych na zasadach określonych Zarządzeniem Burmistrza nr 231/05 z 22 września 2005 r. [dowód: akta kontroli str. 266]

W latach 2014-2017 (do 31 marca) stosowano następujące stawki czynszu:

- lokale socjalne – 0,45 zł za 1m²;
- lokale komunalne – od 1,07 do 1,40 zł za 1m².

Stawki ustalone przez gminę utrzymywały się na stałym poziomie w całym badanym okresie. [dowód: akta kontroli str. 262]

Burmistrz wyjaśnił, że: *stawki czynszu w budynkach stanowiących wyłączną własność gminy nie ulegały zmianom. Uznano, że kształtują się one na wystarczającym poziomie, aby pokryć koszty utrzymania danego lokalu. Należy zauważyć, że pomimo niskich stawek czynszu odnotowano przypadki powstania zaległości z tytułu wpłat czynszu za najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Nie prowadzono rejestru obniżek stawek czynszu, ponieważ stawki te utrzymują się na stałym poziomie. Gmina w związku z niewielką ilością lokali posiadała wiedzę na*

temat stosowanych stawek czynszu w poszczególnych lokalach. [dowód: akta kontroli str. 237]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina uwzględniała uprawnienia najemców do obniżania stawek czynszów, a także korzystała z występowania przesłanek do podwyższenia stawek czynszów za najem lokali mieszkalnych w stosunku do bazowych stawek czynszu. Różnicowania stawek czynszu dokonywano zgodnie z kryteriami określonymi w Zarządzeniu Burmistrza nr 231/05 z 22 września 2005 r. w sprawie określenia wysokości stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych i socjalnych stanowiących mienie gminy. W badanym okresie wysokość stawek czynszu nie ulegała zmianie.

6. Sposoby ochrony zasobów mieszkaniowych przed niszczeniem ich przez lokatorów

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 6b ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów najemca jest obowiązany utrzymywać lokal oraz pomieszczenia, do używania których jest uprawniony, we właściwym stanie technicznym i higieniczno-sanitarnym określonym odrębnymi przepisami oraz przestrzegać porządku domowego. Najemca jest także obowiązany dbać i chronić przed uszkodzeniem lub dewastacją części budynku przeznaczone do wspólnego użytku, jak dźwigi osobowe, klatki schodowe, korytarze, pomieszczenia zsypów, inne pomieszczenia gospodarcze oraz otoczenie budynku.

Natomiast zgodnie z art. 10 ust. 3 pkt 1 lokator powinien udostępnić właścicielowi lokal w celu dokonania okresowego, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach również doraźnego, przeglądu stanu i wyposażenia technicznego lokalu oraz ustalenia zakresu niezbędnych prac i ich wykonania.

Gmina korzystała z możliwości jakie daje ustawa o ochronie praw lokatorów w zakresie kontrolowania stanu technicznego wynajętych lokali. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 statutu Zakładu, przedmiotem jego działalności jest zapewnienie realizacji potrzeb mieszkaniowych ludności gminy w tym zapewnienie sprawnego działania istniejących urządzeń technicznych budynków będących w administrowaniu Zakładu. [dowód: akta kontroli str. 33]

W badanym okresie upoważnieni pracownicy Zakładu w budynkach stanowiących mieszkaniowy zasób gminy prowadzili:

- okresowe kontrole obiektu budowlanego (coroczne) – 34;
- kontrole instalacji elektrycznej w mieszkaniach socjalnych i komunalnych oraz na klatkach schodowych budynków – 86;
- okresowe kontrole przewodów kominowych i wentylacyjnych (coroczne) – 78.

Fakt przeprowadzenia powyższych kontroli udokumentowano protokołami kontroli. Na podstawie analizy treści zapisów w ww. protokołach kontroli stwierdzono, że nie znajdują się w nich uwagi dotyczące złego stanu budynku (lokalu), będącego wynikiem dewastacji tych lokali przez najemców. [dowód: akta kontroli str. 222]

Prowadzony w Urzędzie rejestr skarg, nie zawiera informacji od innych mieszkańców dotyczące dewastacji mieszkań. [dowód: akta kontroli str. 96-100]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Gmina korzystała z możliwości jakie daje ustawa o ochronie praw lokatorów w zakresie kontrolowania stanu technicznego wynajętych lokali. Przeprowadzono łącznie 198 kontroli stanu technicznego budynków oraz znajdujących się w nich lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Przeprowadzone kontrole, jak również analiza treści skarg kierowanych do Urzędu nie wykazały nieprawidłowości wynikających z dewastacji tych lokali przez najemców.

7. Skuteczność egzekucji należności gminy z tytułu najmu lokali

Opis stanu faktycznego

Uchwała nr 27/262/01 Rady Miejskiej w Małogoszczu z 28 grudnia 2001 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy nie uzależniała zawarcia umowy najmu od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Zapisy takie nie występują również w zawieranych umowach najmu. [dowód: akta kontroli str. 74-78]

Burmistrz wyjaśnił, że: *z art. 6 ust.1. ustawy o ochronie praw lokatorów wynika możliwość, a nie obowiązek uzależnienia zawarcia umowy najmu od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucji natomiast nie pobiera się w przypadku umowy najmu lokalu socjalnego. Gmina nie skorzystała z takiej możliwości. Spowodowane to było przede wszystkim tym, że umowy najmu zawierane są z osobami szanującymi dany lokal, których zachowanie nie budzi zastrzeżeń. Z wieloletniego doświadczenia wynika, że brak było jakichkolwiek zgłoszeń dotyczących aktu wandalizmu, czy też użytkowania lokalu w sposób niewłaściwy i niezgodny z zawartą umową. W związku z tym odstąpiono od pobierania kaucji przy zawieraniu umów najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy.* [dowód: akta kontroli str. 217]

7.2. Łączny stan zaległości z tytułu opłat za czynsz²² wykazywał tendencję spadkową i na koniec każdego roku objętego kontrolą oraz na 31 marca 2017 r. wynosił odpowiednio: 98,4 tys. zł, 89,6 tys. zł, 70,1 tys. zł oraz 70,4 tys. zł

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki wypowiedzenia umowy najmu lokalu z powodu zadłużenia. Do sądu skierowano łącznie pięć spraw, z tego 2 w 2015 r., jedną w 2016 r. i dwie w 2017 r. (do 31 marca). Wyrokiem orzekającym eksmisję z prawem do lokalu socjalnego zakończyła się jedna sprawa (w 2016 r.). Eksmisja ta została wykonana.

W ośmiu przypadkach dokonano rozłożenia kwoty zadłużenia na raty, z tego jeden w 2014 r., jeden w 2015 r., pięć w 2016 r. oraz jeden w 2017 r. (do 31 marca).

W dwóch przypadkach umorzono zaległości (obie w 2016 r.). [dowód: akta kontroli str. 233]

Wysokość umorzonych zaległości z tytułu czynszu wyniosła: 5.072,95 zł za lata 1997-2015 oraz 1.799,54 zł za lata 2006-2015.

Przyczyną zastosowanych ulg była trudna sytuacja finansowa najemców. [dowód: akta kontroli str. 240-261]

Burmistrz wyjaśniając jakie czynności podejmowano w celu odzyskania należności z tytułu najmu lokali mieszkalnych, podał że:

²² Podano łącznie zaległości z tytułu za opłat czynsz wraz z opłatami za centralne ogrzewanie, wodę, odprowadzenie ścieków i odpadów komunalnych. Program komputerowy służący do obsługi finansowej Zakładu nie daje możliwości wyodrębnienia zaległości z tytułu czynszu najmu.

- analizowano na bieżąco stan zaległości wszystkich lokali;
- w przypadku większych zadłużeń co kwartał doręczano wezwania do zapłaty;
- wzywano dłużników na indywidualne rozmowy z dyrektorem Zakładu w celu ustalenia spłaty zaległości;
- w 2017 r. podpisano umowę z Krajowym Rejestrem Długów BIG S.A. oraz poinformowano wszystkich najemców, że w przypadku zaległości mogą zostać oni wpisani do w/w rejestru,
- w przypadku braku spłaty zaległości przez dłużników kierowano sprawy do sądu;
- w przypadku kończących się umów warunkiem ich przedłużenia była spłata zaległości.

Prowadzono bieżący monitoring wpłat czynszu polegający na stałym śledzeniu wpłat na indywidualne kartoteki najemców, dokonywanych w kasie Zakładu lub konto bankowe Zakładu. Kwartalnie analizowano wysokość wpłat dokonywanych z tytułu czynszu najmu oraz ewentualnego zadłużenia najemcy. Na tej podstawie podejmowano działania mające na celu uregulowanie należności ciążących na danym najemcy, m.in. poprzez wystawienie wezwania do zapłaty lub rozmowy z zadłużonymi lokatorami. Nie wystąpiły przypadki braku skutecznego doręczenia wezwania do zapłaty. [dowód: akta kontroli str. 236]

Czas zamieszkiwania w lokalu socjalnym poszczególnych najemców wynosił od 107 do 7.365 dni. Spośród 31 najemców zajmujących w badanym okresie 23 lokale socjalne z mieszkaniowego zasoby gminy:

- w sześciu przypadkach czas zamieszkiwania nie przekraczał jednego roku i zawierał się w przedziale od 107 dni do 272 dni;
- w dwóch przypadkach nie przekraczał dwóch lat i wynosił od 608 do 695 dni;
- w jednym przypadku nie przekraczał trzech lat i wynosił 848 dni;
- w 22 przypadkach przekraczał trzy lata wynosząc od 1.406 dni do 7.365 dni;
- średni czas zamieszkiwania w lokalu socjalnym wynosi 3.564 dni.

[dowód: akta kontroli str. 269, 270]

Burmistrz odnosząc się do długości czasu zamieszkiwania w lokalu socjalnym podał że: długość tego czasu jest uzależniona przede wszystkim od niemieniającej się sytuacji materialno- bytowej tych osób. Również niezaradność życiowa lokatorów przyczynia się wydłużonego czasu zamieszkiwania w lokalach socjalnych. Niekiedy osoby te nie potrafią same znaleźć lokalu na wolnym rynku przez co nadal przebywają w lokalu należącym do mieszkaniowego zasobu gminy. Należy zwrócić uwagę na to, że większość z najemców znajduje się w naprawdę ciężkiej sytuacji, w związku z czym ich warunki, przede wszystkim materialne mają decydujący wpływ na długość czasu zamieszkiwania lokalu socjalnego. [dowód: akta kontroli str. 274]

Miesięczny koszt utrzymania pojedynczego lokalu socjalnego wynosił:

- w 2014 r. od 26,03 zł do 65,75 zł; średnio 35,27 zł;
- w 2015 r. od 91,56 zł do 111,58 zł; średnio 96,13 zł;
- w 2016 r. od 43,26 zł do 220,74 zł; średnio 165,85 zł.

[dowód: akta kontroli str. 271-272]

Na ww. koszty złożyły się wydatki poniesione na:

- drobne naprawy i remonty budynku socjalnego (wymiana drzwi wejściowych);
naprawy i remonty w mieszkaniach indywidualnych (materiały plus narzędzia potrzebne do wykonania remontu, naprawa oberwanego sufitu w mieszkaniu, wymiana instalacji elektrycznej);
- opłaty za energię elektryczną części wspólnych;
- opłata za usługi kominiarskie (czyszczenie przewodów dymowych, sprawdzanie stanu technicznego przewodów dymowych);
- okresowa roczna kontrola obiektów budowlanych – budynków wielorodzinnych socjalnych w miejscowościach Karsznice, Złotniki, Rembieszycy;
- wynagrodzenie konserwatora;
- wykonanie przyłącza elektrycznego i wewnętrznej linii zasilającej WLZ w mieszkaniu w miejscowości Karsznice;
- naprawy i remonty w mieszkaniach indywidualnych (materiały plus narzędzia potrzebne do wykonania remontu plus robocizna),
- wyposażenie w detektor tlenku węgla z wyświetlaczem mieszkań socjalnych;
- elementy wyposażenia mieszkania;
- naprawa dachu oraz wymiana części elewacji.

[dowód: akta kontroli str. 274, 275]

Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Małogoszczu (dalej: MGOPS prowadzi *rejestr świadczeniobiorców, osób wykluczonych społecznie*. Ilość takich osób na terenie gminy Małogoszcz w latach 2014-2017 przedstawiała się następująco:

- 2014 rok – 958 osób;
- 2015 rok – 896 osób;
- 2016 rok – 753 osób;
- 2017 (rok dane za I kwartał) – 100 osób.

[dowód: akta kontroli str. 268]

Wg informacji kierownika MGOPS, *do osób wykluczonych zaliczane są osoby z powodu: ubóstwa, bezrobocia, niepełnosprawności, alkoholizmu, bezdomności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, podeszłego wieku, wielodzietności, osoby mające trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Pracownicy socjalni podczas przeprowadzania wywiadów środowiskowych pozyskują dane o osobach ubiegających się o wsparcie, ich sytuacji materialnej, zdrowotnej, mieszkaniowej. Dane te wprowadzane są do systemu informatycznego POMOST na podstawie których są generowane decyzje oraz sprawozdania MPiPS (roczne i półroczne).* [dowód: akta kontroli str. 277]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Gmina nie skorzystała z możliwości jakie daje ustawa o ochronie praw lokatorów i nie uzależniała zawarcia umowy najmu od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej. Możliwość taką wybrano opierając się na doświadczeniach z lat ubiegłych i braku sygnałów o ewentualnych dewastacjach lokali dokonywanych przez najemców. Gmina podejmowała skuteczne działania windykacyjne, w wyniku których nastąpił stopniowy spadek zaległości z tytułu opłat czynszowych. Nie wystąpiły przypadki wypowiedzenia umowy najmu lokalu z powodu zadłużenia, natomiast do sądu skierowano łącznie pięć spraw. Gmina stosowała ulgi w spłacie należności w postaci umorzenia (dwa przypadki) i rozłożenia na raty spłaty należności (osiem przypadków) w stosunku do osób potrzebujących, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej lub bytowej.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³, wnosi o:

1. Wyeliminowanie przypadków nie zgłaszania projektów uchwał dotyczących wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.
2. Uzupełnienie *Programu* na lata 2016-2020 o brakujące zapisy w zakresie:
 - prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
 - analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
 - planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach;
 - wysokości wydatków 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 wydatki inwestycyjne.
3. Analizowanie nakładów i efektów działań wynikających z realizacji *Programu* na lata 2016-2020, przed sporządzeniem kolejnego wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.
4. Zaktualizowanie podstawy prawnej w Zarządzeniu Burmistrza w sprawie wysokości stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.
5. Określenie sposobu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych oraz kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².
6. Objęcie kontrolą działań i procedur w zakresie gospodarowania lokalami stanowiącymi zasób mieszkaniowy gminy.
7. Powołanie społecznej rady mieszkaniowej, która kontrolowałaby tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych.
8. Weryfikowanie wszystkich wniosków o najem lokali mieszkalnych pod względem zgodności ze stanem faktycznym.

²³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Kielce, dnia czerwca 2017 r.

Kontroler
Jerzy Stachowiak
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis