



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LOP-4101-01-03/2012  
P/12/069

Opole, dnia 1 sierpnia 2012 r.

**Pan  
Jarosław Kielar  
Burmistrz Kluczborka**

### **Wystąpienie pokontrolne**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Kluczborku<sup>2</sup> kontrolę gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kluczbork<sup>3</sup> w latach 2009-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK<sup>4</sup>, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Gminę zadań objętych kontrolą.**

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82, dalej: ustawa o NIK

<sup>2</sup> Dalej: Urząd.

<sup>3</sup> Dalej: Gmina.

<sup>4</sup> do postępowań kontrolnych niezakończonych do dnia 2 czerwca 2012 r. sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego, stosuje się dotychczasowe przepisy (art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.)

Powyższą ocenę uzasadniają ustalenia kontroli i wynikające z nich następujące oceny cząstkowe:

1. W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały, określone przez Radę Miejską<sup>5</sup> na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*<sup>6</sup>, szczegółowe zasady wynajmowania lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy Kluczbork<sup>7</sup>, w których uwzględniono elementy wymagane art. 21 ust. 3 ww. ustawy. W Gminie obowiązywały ponadto określone przez Radę zasady gospodarowania nieruchomościami komunalnymi<sup>8</sup>. Zasady organizowania i przeprowadzania przetargów oraz rokowań na sprzedaż i oddanie nieruchomości Gminy w użytkowanie wieczyste uregulowane były zarządzeniami Burmistrza<sup>9</sup>.

Przyjęty przez Radę w dniu 7 września 2009 r.<sup>10</sup> Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2009-2013<sup>11</sup> zawierał wszystkie elementy określone w art. 21 ust. 2 ustawy *o ochronie praw lokatorów*. Stwierdzono jednak, że w okresie od 1 stycznia do 29 października 2009 r. Gmina nie posiadała takiego dokumentu<sup>12</sup>, co według wyjaśnienia Burmistrza spowodowane było opóźnieniem w działaniu służb odpowiedzialnych za to zadanie. Zasady polityki czynszowej określone w Programie Wieloletnim, stosownie do art. 8 pkt 1 ustawy *o ochronie praw lokatorów*, stanowiły podstawę ustalania przez Burmistrza obowiązujących stawek czynszu<sup>13</sup>.

Kontrola wykazała, że w Gminie nie utworzono zasobu pomieszczeń tymczasowych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 25a ustawy *o ochronie praw lokatorów*.

Polityka informacyjna Urzędu obejmująca zagadnienia związane z gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym gminy, prowadzona była rzetelnie i zapewniała dostęp zainteresowanych do informacji, które zamieszczane były na stronie internetowej Urzędu (w tym w Biuletynie Informacji Publicznych).

Zadania związane z gospodarowaniem lokalami stanowiącymi mieszkaniowy zasób gminy oraz lokalami użytkowymi realizowane były, przez Referat Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami oraz Wydział Gospodarki Miejskiej<sup>14</sup> Urzędu, a także przez Miejski Zarząd Obiektów Komunalnych w Kluczborku<sup>15</sup> jednostkę budżetową Gminy. Pracownicy, realizujący ww. zadania przetwarzali w związku z tym dane osobowe, jednakże posiadane

---

<sup>5</sup> Dalej: Rada.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm., dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów.

<sup>7</sup> Uchwała Rady nr IX/59/03 z dnia 30 kwietnia 2003 r. ze zm.

<sup>8</sup> Uchwała Rady nr IV/29/02 z dnia 30 grudnia 2002 r.

<sup>9</sup> Zarządzenia Burmistrza: nr 215/03 z 6 listopada 2003 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad gospodarowania nieruchomościami komunalnymi, nr AO-0151-177/04 z 2 grudnia 2004 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizowania i przeprowadzania przetargów, nr AO-0151-4/05 z 20 stycznia 2005 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizowania i przeprowadzania rokowań, nr AO-0152-47/07 z 2 lipca 2007 r. i nr AO-120-1/2011 z 10 stycznia 2011 r. w sprawie powołania komisji przetargowej.

<sup>10</sup> Uchwała rady nr XL/518/09

<sup>11</sup> Dalej: Program Wieloletni.

<sup>12</sup> Poprzedni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy obejmował lata 2004-2008.

<sup>13</sup> Zarządzenie Nr AO-0151-126/08 z dnia 17 października 2008 r. i Nr AO. 0050.12.2011 z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie ustalania stawek czynszowych za najem lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kluczbork.

<sup>14</sup> Zadania wynikające z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

<sup>15</sup> Dalej: Miejski Zarząd.

przez nich upoważnienia, o których mowa w art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>16</sup>, wydane zostały dopiero w dniu 29 kwietnia 2010 r.

2. Gmina posiadała rzetelne dane dotyczące zasobu mieszkaniowego, których ewidencjonowanie powierzyła Miejskiemu Zarządowi. Zapisy ewidencji pozwalały na określenie m.in. liczby i rodzaju lokali, ich powierzchni, danych adresowych, wymiaru czynszu, danych najemcy w przypadku lokali zasiedlonych (wynajętych) lub pozyskania informacji o tym, że lokal nie jest aktualnie wykorzystywany. Dane o zasobie i jego wykorzystaniu były aktualizowane na bieżąco.

Według danych ewidencji liczba lokali ogółem będących w mieszkaniowym zasobie Gminy zmniejszyła się ze 1 808 na koniec 2009 r. do 1 706 na koniec 2011 r., tj. łącznie o 5,6 %. Zmniejszyła się także liczba lokali użytkowych z 69 na koniec 2009 r. do 63 na koniec 2010 r. i 2011 r., tj. o 8,7 %. Wzrosła natomiast liczba lokali wynajmowanych na czas oznaczony – z 176 na koniec 2009 r. do 201 na koniec 2011 r., tj. łącznie o 14,2 %.

3. Na dzień 31 grudnia 2011 r. w Urzędzie zarejestrowanych było 171 wniosków osób oczekujących na lokale mieszkalne, z tego 107 dotyczyło lokali socjalnych, a 64 - wynajmu lokali na czas nieoznaczony. Na przestrzeni badanego okresu liczba wniosków wzrosła o 56 i w głównej mierze dotyczyła lokali socjalnych (96 %), natomiast liczba przyznanych lokali wynosiła 58.

Kontrola próby 20 wniosków (18 %) osób zakwalifikowanych do przydziału lokalu mieszkalnego wykazała, że wnioski te spełniały wymogi określone przez Radę, były rozpatrywane zgodnie z przyjętymi w tym zakresie zasadami i każdorazowo weryfikowane przez Społeczną Komisję Mieszkaniową. W objętych badaniem umowach najmu ustalone stawki opłat czynszowych były określone rzetelnie, w prawidłowej wysokości. Również badanie próby umów wynajmu lokali użytkowych nie wykazało nieprawidłowości.

Przed wydaniem lokali sporządzano protokoły zdawczo-odbiorcze, w których określano stan techniczny znajdujących się w lokalu instalacji, urządzeń i wyposażenia, będący podstawą do rozliczeń przy zwrocie lokalu. Stwierdzono jednak, że w dwóch przypadkach protokoły zdawczo-odbiorcze lokali użytkowych nie były podpisane przez stronę, a w trzecim – protokołu takiego nie było (braki te zostały uzupełnione w trakcie kontroli NIK).

Zamiana lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy dokonywana była na warunkach określonych przez Radę. Kontrola 20 postępowań wykazała, że działania Urzędu były uzasadnione i podejmowane na wniosek najemców oraz przyczyniły się do poprawy gospodarowania posiadanym zasobem.

4. Wynajęte przez Gminę lokale wykorzystywano zgodnie z przeznaczeniem - badanie próby 19 nieruchomości nie wykazało nieprawidłowości. Gmina prawidłowo zapewniła monitoring wykonywania przez najemców warunków określonych w umowach. Zadania w tym zakresie realizowane były przez Miejski Zarząd, który w przypadku naruszenia postanowień umowy podejmował stosowne działania, w tym m.in. kierował do najemców upomnienia, a także w przypadku wystąpienia przesłanek uzasadniających wypowiedzenie umowy, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, doprowadził do rozwiązania umowy i zwrotu nieruchomości.

---

<sup>16</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

Pozytywnie ocenia się podjęcie przez Miejski Zarząd działań w celu zagospodarowania czterech z sześciu (pięciu mieszkalnych i jeden użytkowy) poddanych oględzinom pustostanów, gdzie stwierdzono, że w dwóch lokalach prowadzone były remonty, a dwa przeznaczone były do sprzedaży.

5. W kontrolowanym okresie Gmina zbyła ogółem 63 lokale (59 mieszkalnych i cztery użytkowe), z tego 57 (90 %) na rzecz najemców, a pozostałe sześć - w trybie przetargowym (lub rokowań po drugim przetargu), uzyskując łącznie przychody w kwocie 2 070 tys. zł, z tego: 672 tys. zł w 2009 r. (84 % zaplanowanych w budżecie Gminy dochodów), 1 065 tys. zł w 2010 r. (89 %) i 333 tys. zł w 2011 r. (66 %). Szczegółowe badanie transakcji sprzedaży 21 lokali, z tego 17 mieszkalnych (sześciu w drodze przetargu i 11 na rzecz najemcy) oraz czterech lokali użytkowych (w tym trzech w drodze przetargu) nie wykazało nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że w trzech spośród 10 zbadanych postępowań przetargowych zakończonych wynikiem negatywnym, przewodniczący komisji przetargowej nie sporządził protokołu, o którym mowa w rozporządzeniu z dnia 14 września 2004 r. w *sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości*<sup>17</sup>.

6. W badanym okresie zostało udzielonych 315 ulg w spłacie należności z tytułu czynszów najmu lokali stanowiących zasób mieszkaniowy Gminy na kwotę 1 515,9 tys. zł, z tego 1 414,1 tys. zł dotyczyło rozłożenia na raty spłaty należności 248 najemców. W celu ograniczenia zadłużenia najemców, od 1 lutego 2011 r. wprowadzono w Gminie możliwość wykonywania świadczeń rzeczowych obejmujących m.in. prace porządkowe, czyszczenie rowów, prace przy zieleni miejskiej, drobne prace remontowe, sprzątanie klatek schodowych, odśnieżanie, konserwacja ławek i koszy, roznoszenie korespondencji, których zakres rzeczowy i finansowy podlegał każdorazowo uzgodnieniu, a wartość wykonanych prac zaliczana była na poczet należności czynszowej. Z rozwiązania takiego skorzystało 48 najemców, którym rozliczono zaległości w kwocie 107,5 tys. zł. Pomimo podejmowanych działań w kontrolowanym okresie nastąpił wzrost zaległości w opłatach czynszowych z 2 655 tys. zł wg stanu na 1 stycznia 2009 r. do 3 299 tys. zł wg stanu na 31 grudnia 2011 r., wzrosła również liczba lokali zajmowanych bez tytułu prawnego z 32 w 2009 do 58 w 2011 r., co świadczy o ich ograniczonej skuteczności.

7. W ocenie NIK nadzór Burmistrza nad prawidłowością korzystania z nieruchomości gminnych, powierzonych w trwały zarząd jednostkom oświatowym, był nierzetelny, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości.

7.1. Adaptację pomieszczeń w budynku Publicznego Przedszkola Nr 5 w Kluczborku Oddziału Zamiejscowego w Kraskowie na lokal mieszkalny, przeprowadzono na zlecenie dyrektora przedszkola w uzgodnieniu z dyrektorem Administracji Oświaty<sup>18</sup> bez wymaganej art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>19</sup> ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz bez dokonania – ze względu na zabytkowy charakter obiektu - uzgodnień z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Roboty w tym zakresie rozpoczęto około

---

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

<sup>18</sup> Jednostka organizacyjna Gminy właściwa w sprawach obsługi administracyjnej, finansowej i gospodarczej gminnych jednostek oświatowych.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

10 marca 2010 r. i prowadzono bez uprzedniego zawarcia z wykonawcą umowy w formie pisemnej. Stosowne umowy zostały zawarte przez dyrektora przedszkola dopiero w dniu 30 kwietnia 2010 r., tj. po zakończeniu tych robót. W związku z ustaleniami kontroli NIK, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kluczborku wszczął postępowanie administracyjne w sprawie samowolnie wykonanych robót budowlanych.

Pomimo faktycznego zlecenia ww. adaptacji pomieszczeń przedszkola wybranemu wykonawcy, który już w pierwszej połowie marca 2010 r. przystąpił do robót, w dniu 20 kwietnia 2010 r. sporządzony został protokół z oceny ofert na wykonanie ww. zadania podpisany przez dyrektora i sekretarza przedszkola oraz pracownika Administracji Oświaty. W ocenie NIK czynność ta miała charakter fikcyjny i nie służyła dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty.

Utworzony lokal mieszkalny został przez dyrektora przedszkola wynajęty pracownikowi tej jednostki, któremu na podstawie art. 54 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela*<sup>20</sup>, przysługiwało takie uprawnienie. Ustalenia kontroli NIK wskazują na nieznaczne rozbieżności (poniżej 5 %) pomiędzy powierzchnią lokalu przyjętą jako podstawa ustalenia wysokości należnego czynszu i opłat eksploatacyjnych, a stanem faktycznym. Stwierdzono ponadto, że przed wydaniem tego lokalu nie sporządzono protokołu zdawczo-odbiorczego.

W umowie zawartej w dniu 30 kwietnia 2010 r. zobowiązano najemcę do partycypacji w kosztach adaptacji lokalu w kwocie 10 000 zł, która miała być zaliczona na poczet przyszłych opłat czynszowych. Jak ustalono, najemca przekazał ww. kwotę przed zawarciem umowy najmu byłemu kierownikowi Administracji Oświaty, który otrzymane środki wpłacił do kasy tej jednostki dopiero w dniu 1 czerwca 2012 r., tj. w trakcie kontroli NIK. Pomimo tego, że przez ponad dwa lata najemca wpłacał do Administracji Oświaty należności za zużytą wodę, energię elektryczną oraz centralne ogrzewanie, nie regulując jednocześnie należności wynikających z czynszu, a w ewidencji księgowej tej jednostki nie wykazano kwoty 10 000 zł stanowiącej podstawę rozliczenia czynszu (z uwagi na brak kopii umowy najmu), w jednostce tej nie podjęto działań w celu wyjaśnienia zaistniałych rozbieżności. W ocenie Izby powyższe uzasadnia podejrzenie, iż zaniechanie dokonania wpłaty środków otrzymanych przez byłego dyrektora Administracji Oświaty było działaniem mającym na celu zabór tego mienia, a nie wynikało – jak zeznała ta osoba – z przeoczenia.

7.2. Lokal mieszkalny znajdujący się w obiekcie szkoły w Bażanach, został przez dyrektora Szkoły Podstawowej w Bogacicy w dniu 2 maja 2008 r. wynajęty na czas nieoznaczony, pomimo braku zgody Gminy wymaganej art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto najemcą została osoba niebędąca nauczycielem lub pracownikiem szkoły, co naruszało art. 58 *Karty Nauczyciela*. Dyrektor Szkoły wyjaśniła, że wykonywała polecenie służbowe swego przełożonego - byłego dyrektora Administracji Oświaty, który natomiast zeznał, że nie wiedział o ograniczeniach wynikających z ww. przepisu. Zdaniem NIK wskazanych przez byłego dyrektora Administracji Oświaty okoliczności nie można uznać za wiarygodne z uwagi na długoletnie pełnienie przez niego funkcji kierownika tej jednostki.

---

<sup>20</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm. dalej *Karta Nauczyciela*.

Stwierdzono ponadto, że w okresie trwania ww. umowy najmu, dyrektor Szkoły w Bogacicy zaliczył na poczet czynszu wydatki w kwocie 582,24 zł poniesione przez najemcę na zakup wykładziny podłogowej, nie dokonując weryfikacji, czy wykładzina ta rzeczywiście została w lokalu położona w ramach dopuszczalnego w umowie ulepszenia lokalu.

7.3. O nienależytym nadzorze nad nieruchomościami gminnymi świadczy również przypadek bezumownego zajęcia od czerwca 2006 r. i posadowienia garażu na części nieruchomości przekazanej w trwały zarząd przedszkolu w Bażanach. Dopiero w trakcie kontroli NIK dyrektor tej placówki zawarła umowę dzierżawy, w której dzierżawca został zobowiązany do wniesienia – poza bieżącym czynszem - opłaty w kwocie 1 637,05 zł z tytułu korzystania z nieruchomości w okresie poprzednim.

Ponadto stwierdzono, że w umowach najmu lokali zawieranych przez jednostki oświatowe ustalony termin wypowiedzenia wysokości czynszu wynosił jeden miesiąc i był o dwa miesiące krótszy od określonego w art. 8a ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. W czterech przypadkach zmiany wysokości czynszu dokonano na warunkach określonych w umowie.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli zwraca szczególną uwagę na potrzebę wzmocnienia systemu kontroli zarządczej z uwzględnieniem obszarów określonych w *Standardach kontroli zarządczej*<sup>21</sup>.

**Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:**

1. *Utworzenie w Gminie, zgodnie z art. 25a ustawy o ochronie praw lokatorów, zasobu tymczasowych pomieszczeń, które przeznacza się na wynajem.*
2. *Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad:*
  - *prawidłowością korzystania z nieruchomości oddanych w trwały zarząd jednostkom oświatowym, szczególnie w sytuacjach, gdy są one wykorzystywane przez osoby trzecie,*
  - *Administracją Oświaty w zakresie realizacji przez tą jednostkę zadań obsługi placówek oświatowych, w tym w szczególności rozliczenia kwoty 10 000 zł stanowiącej udział najemcy w kosztach adaptacji lokalu w budynku przedszkola w Kraskowie.*
3. *Sporządzanie we wszystkich przypadkach zawierania umów najmu, przed wydaniem lokalu najemcy, protokołów zdawczo-odbiorczych.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 14 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.

---

<sup>21</sup> Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84), obszary: mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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