



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.018.01.2019

Jerzy Bauer
Burmistrz Miasta Ostrów Mazowiecka
Urząd Miejski w Ostrowi Mazowieckiej
ul. 3 Maja 66, 07-300 Ostrów Mazowiecka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/033 Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ostrowi Mazowieckiej ¹ , 07-300 Ostrów Mazowiecka, ul. 3 Maja 66
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Bauer, Burmistrz Miasta Ostrów Mazowiecka od 8 grudnia 2014 r. (akta kontroli str. 5-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Diagnozowanie potrzeb osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową od gminy oraz określanie zasad najmu lokali. 2. Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy. 3. Inwestycje mieszkaniowe gminy. 4. Wykorzystywanie instrumentów finansowego wsparcia z budżetu państwa oraz ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego na tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.
Okres objęty kontrolą	2016 - 2019 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Agnieszka Mazur-Śledzińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/147/2019 z 13 września 2019 r. 2. Stefan Padzik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/140/2019 z 11 września 2019 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Miasto Ostrów Mazowiecka⁴ realizowało zadania związane z zarządzaniem mieszkaniowym zasobem gminy. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁵, Rada Miasta w Ostrowi Mazowieckiej uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Ostrów Mazowiecka na lata 2013-2017, a także zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta⁶. Przyjęte Zasady nie zawierały jednak niektórych elementów określonych w ww. ustawie, a po upływie okresu obowiązywania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta, nie uchwalono nowego dokumentu o tym charakterze, co było niezgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów.

W kontrolowanym okresie Miasto zrealizowało łącznie 19 wniosków o najem lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego. W ocenie NIK proces ich przydziału nie był przejrzysty. Społeczna Komisja Mieszkaniowa nie opracowywała pisemnych opinii dotyczących zasadności ubiegania się osób uprawnionych do najmu lokalu komunalnego lub socjalnego, sporządzając jedynie protokoły wizji lokalnych dotyczących warunków mieszkaniowych osób oczekujących na przydział. Z protokołów tych nie wynikały jednak jakiegokolwiek oceny, wnioski lub opinie które, zgodnie z obowiązującymi Zasadami, miały umożliwić Burmistrzowi podjęcie decyzji o wyborze osoby uprawnionej do zawarcia umowy najmu. Działania w tym zakresie należy ocenić jako nierzetelne.

NIK pozytywnie ocenia realizację nadbudowy trzech budynków mieszkalnych z udziałem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat, które zostało prawidłowo wykorzystane i rozliczone z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. W wyniku inwestycji zasób mieszkaniowy Miasta powiększył się o 12 nowych lokali.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Diagnozowanie potrzeb osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową od gminy oraz określanie zasad najmu lokali

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 21 ust.1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, Rada Miasta Ostrów Mazowiecka 1 kwietnia 2003 r. uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Określono w nich m.in. wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lokalu, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu, warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków

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

⁴ Dalej także: Miasto.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1182 ze zm., dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów.

⁶ Uchwała Nr V/29/2003 Dalej także: Zasady.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

o najem lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej, zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy.

W Zasadach zapisano, iż lokale mieszkalne mogą być wynajmowane (na czas nieoznaczony) osobom pozostającym w trudnych warunkach mieszkaniowych, których średni miesięczny dochód w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień rozpatrywania wniosku nie przekracza 150% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym lub 200% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym⁸. Lokale socjalne mogły być wynajmowane (na czas określony) osobom, które nie mają tytułu prawnego do lokalu i nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, a których dochody nie przekraczają progu 125% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym lub 150% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym.

W 2017 r. w Zasadach zmieniono wysokość miesięcznych dochodów branych pod uwagę przy przyznawaniu lokali socjalnych⁹. W uzasadnieniu uchwały zapisano, iż podstawą zmiany była poprawa sytuacji materialnej gospodarstw domowych. Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to ze wzrostu poziomu płacy minimalnej w latach 2003-2017, systematycznego wzrostu wysokości wypłacanych świadczeń socjalnych, zmiany w przyznawaniu i wypłacie świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz wprowadzenia świadczenia wychowawczego. W tym zakresie Miasto korzystało z bieżących danych pozyskiwanych z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostrowi Mazowieckiej¹⁰. W Urzędzie nie prowadzono dodatkowych analiz potrzeb mieszkaniowych przyszłych najemców lokali z mieszkaniowego zasobu Miasta.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Ostrow Mazowiecka¹¹, sprawami gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta zajmował się inspektor ds. gospodarki odpadami i mieszkalnictwa, realizujący obowiązki w ramach Zespołu do spraw gospodarki komunalnej, gospodarki odpadami i mieszkalnictwa w Wydziale Rozwoju Gospodarczego¹².

(akta kontroli str. 7-17, 24-29, 45-47, 61)

Na podstawie sprawdzenia wybranych sześciu wniosków¹³ załatwionych w okresie objętym kontrolą ustalono, iż zgodnie z Zasadami oraz przyjętą w Urzędzie praktyką, osoby ubiegające się o przydział mieszkania złożyły następujące dokumenty: wniosek o przydział/zamianę mieszkania, podanie uzasadniające przydział lokalu, zaświadczenie lub oświadczenie o wysokości dochodów wszystkich członków gospodarstwa domowego oraz oświadczenie o nieposiadaniu tytułu

⁸ Przyjęto, iż przy ustalaniu dochodu stosuje się kryteria określone w art. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2133), tj. przy wydawaniu decyzji uwzględnia się kwotę najniższej emerytury obowiązującą w dniu złożenia wniosku, ogłaszaną przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

⁹ Uchwałą Nr XXXIX/284/2017 Rady Miasta Ostrow Mazowiecka z dnia 4 października 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr V/29/2003, podniesiono wysokość miesięcznych progów dochodowych członka gospodarstwa domowego do 125% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym (uprzednio 75%) i do 150% w gospodarstwie jednoosobowym (uprzednio 100%).

¹⁰ Dalej: MOPS.

¹¹ Zarządzenie nr 97/2016 Burmistrza Miasta Ostrow Mazowiecka z dnia 5 sierpnia 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Ostrow Mazowiecka, zmienione zarządzeniem nr 168/2018 Burmistrza Miasta Ostrow Mazowiecka z dnia 20 listopada 2018 r. Wcześniej sprawami tymi zajmował się Wydział Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Ochrony Środowiska (Zarządzenie Nr 121/2015 Burmistrza Miasta Ostrow Mazowiecka z dnia 22 września 2015 w/s ustalenia ww. Regulaminu). Dalej: Regulamin Organizacyjny Urzędu.

¹² Dalej: Wydział.

¹³ Wnioski z: 16 lipca 2015 r., 5 grudnia 2016 r., 19 lipca 2017 r., 17 listopada 2016 r., 12 maja 2017 r., 3 kwietnia 2017 r.

prawnego do nieruchomości. Wszystkie wnioski składane były od stycznia do grudnia danego roku i rozpatrywane do końca stycznia roku następnego. Ewidencjonowano je w wykazie dokumentów przychodzących Urzędu. Weryfikacja wniosków w Wydziale polegała na zbadaniu ich kompletności i sprawdzeniu poprawności wyliczenia średniego dochodu. Następnie opracowywano, w kolejności alfabetycznej, „Listę osób do ewentualnego przydziału”¹⁴ (zawierającą imię i nazwisko wnioskodawcy). Listę oczekujących podawano do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń Urzędu¹⁵. Ponadto w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu umieszczano opis sposobu załatwienia spraw o przydział mieszkania. Lista była sporządzana odrębnie na każdy rok i nie była modyfikowana. W pisemnej odpowiedzi skierowanej do wnioskodawcy, Zastępca Burmistrza sprawujący bezpośredni nadzór nad pracą Wydziału, pisemnie informował o rozpatrzeniu wniosku i zakwalifikowaniu danej osoby na listę oczekujących. Data tego pisma była datą zakwalifikowania wniosku do realizacji.

Zgodnie z Zasadami (§ 5 ust. 1, 2 i 4) osobę uprawnioną do zawarcia umowy najmu każdorazowo wskazywał Burmistrz, na wniosek Dyrektora Wydziału, po zapoznaniu się z opinią Społecznej Komisji Mieszkaniowej powoływanej przez Burmistrza na okres 2 lat¹⁶. Komisja liczyła od 5 do 6 osób, a w jej skład wchodził pracownicy Urzędu, MOPS, Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o.¹⁷ (zarządcy zasobu mieszkaniowego Miasta) oraz radny Rady Miasta (do 25 lutego 2015 r.) Komisja przeprowadzała wizje lokalne warunków zamieszkania przyszłych najemców i sporządzała na tę okoliczność pisemne protokoły. Komisja nie wydawała pisemnych opinii w sprawie przydziałów.

Wskazanie przez Burmistrza osoby uprawnionej do najmu polegało na skierowaniu do TBS pisma z prośbą o zawarcie z wybraną osobą umowy najmu lokalu socjalnego lub komunalnego. Jak wyjaśnił Burmistrz, przed przygotowaniem takiego pisma odbywał się szereg spotkań członków Komisji, a następnie pracowników Wydziału z przełożonymi. Informacja o wypracowanym komisyjnie wyborze danej osoby/rodziny ustnie przekazywana była przez pracownika merytorycznego Dyrektorowi Wydziału i Zastępcy Burmistrza. Akceptacja wyboru dokonanej przez Komisję oraz kierownictwo Urzędu była przekazywana ustnie pracownikom merytorycznym Wydziału z poleceniem przygotowania projektu pisma do TBS.

(akta kontroli str. 25, 30-32, 35-37, 44, 46-49, 62)

W latach 2016-2018, według stanu na 31 grudnia, liczba wniosków osób oczekujących na najem mieszkania komunalnego wynosiła odpowiednio: 60, 57 i 73 oraz 73 na dzień 30 czerwca 2019 r., w tym liczba wniosków osób oczekujących na najem socjalny wynosiła odpowiednio: 42, 42, 67 i 67.

W latach 2016-2018 (według stanu na 31 grudnia) Miasto zrealizowało łącznie 19 wniosków o najem mieszkania, w tym 18 na lokale socjalne oraz jeden na lokal komunalny. Czas oczekiwania na przydział mieszkania socjalnego wynosił od 9 miesięcy i 28 dni do 3 lat 1 miesiąca i 11 dni, natomiast na przydział mieszkania komunalnego wynosił od 1 roku 4 miesięcy i 22 dni do 2 lat 7 miesięcy i 20 dni. W 2019 r. (do 30 czerwca) nie podpisano żadnej umowy najmu.

Inspektor ds. gospodarki odpadami i mieszkalnictwa wyjaśniła, że kolejność realizacji zakwalifikowanych wniosków nigdy nie była uzależniona od czasu

¹⁴ Dalej: lista oczekujących.

¹⁵ Listy oczekujących wywieszone były od 15 lutego do 15 marca 2016 r., od 27 kwietnia do 29 maja 2017 r., od 1 do 28 lutego 2018 r. i w 2019 r.

¹⁶ Zarządzenia Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka w sprawie powołania Społecznej Komisji Mieszkaniowej: Nr 7/2015 z dnia 2 lutego 2015 r. (komisja liczyła 5 osób), Nr 62/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r. (6 osób), Nr 59/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r. (5 osób). Dalej: Komisja.

¹⁷ Dalej także: TBS.

oczekiwania, ale od sytuacji rodzinnej, materialnej i warunków mieszkaniowych osoby uprawnionej.

(akta kontroli str. 36, 47, 50-57, 65)

W okresie objętym kontrolą Miasto wypłaciło odszkodowania (należności główne, bez odsetek) w związku z niewywiązywaniem się z obowiązków dostarczenia lokalu socjalnego w łącznej kwocie 7764,88 zł, w tym: 3889,15 zł w 2016 r., 474,94 zł w 2017 r. i 3400,79 zł w 2019 r. Dotyczyły one pięciu wyroków sądu, w tym dwóch o opróżnienie lokalu mieszkalnego i trzech o eksmisję.

(akta kontroli str. 100-113, 127-129)

W Urzędzie nie dokonywano oceny skutków finansowych niewywiązywania się z obowiązków dostarczenia lokalu socjalnego zgodnie z wyrokami sądu. Jak wyjaśnił Burmistrz, były to sporadyczne przypadki.

(akta kontroli str. 207-208)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Zasadach nie ujęto określonych w art. 21 ust. 3 pkt. 1-2, 6a i 6b ustawy o ochronie praw lokatorów uregulowań w zakresie: wysokości dochodów gospodarstwa domowego uzasadniających stosowanie obniżek czynszu; warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy; warunków, jakie musi spełnić lokal wskazany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności; zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ww. ustawy.

(akta kontroli str. 24-26, 97)

Burmistrz wyjaśnił: „W celu uaktualnienia obowiązujących zasad najmu, zobligowałem dyrektora Wydziału Rozwoju Gospodarczego do opracowania i zgłoszenia projektu uchwały w tym zakresie w terminie do 31 stycznia 2020 r.”

(akta kontroli str. 99)

2. W zarządzeniach powołujących Społeczną Komisję Mieszkaniową, Burmistrz ustalił, że do jej zadań należy opiniowanie wniosków osób ubiegających się o przydział mieszkania z zasobów komunalnych. Analiza sześciu spraw wykazała, że w dotyczącej ich dokumentacji brakuje takich opinii. Jedynym dokumentem związanym z weryfikacją wniosków o przydział mieszkania były pisemne protokoły z wizji lokalnych przeprowadzane przez Komisję w miejscu zamieszkania wnioskodawców. W protokołach zawierano informacje z których wynika, że sprawdzano: stan ogólny lokalu (ład, porządek, czystość), liczbę osób uprawnionych do zamieszkania, a także wpisywano informacje o stanie zdrowia członków rodziny. Protokoły nie zawierały opinii ani uzasadnień w zakresie przydziału lokalu.

(akta kontroli str. 21, 30-32, 69-77, 83-86, 90-91, 93-96)

Burmistrz wyjaśnił: „Ze względu na brak ww. opinii w dokumentacji, zobligowałem przedstawicieli Społecznej Komisji Mieszkaniowej, aby kolejne jej postępowania w sprawie przydziału mieszkania zakończone były wydaniem pisemnej opinii.”

(akta kontroli str. 62)

OCENA CZĄSTKOWA

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta nie zawierały niektórych postanowień określonych w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Brak pisemnego opiniowania wniosków osób ubiegających się o przydział mieszkań z zasobów komunalnych oraz przekazywanie przez Komisję

jedynie ustnych opinii Burmistrzowi, który jednoosobowo podejmował decyzję o przydziale lokalu, nie gwarantowało przejrzystości tego procesu. Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia przeprowadzanie przez Komisję wizji lokalnych warunków mieszkaniowych osób oczekujących na przydział lokalu oraz sporządzania z nich pisemnych protokołów.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem Miasta

W dniu 15 maja 2013 r. Rada Miasta uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Ostrów Mazowiecka na lata 2013–2017¹⁸. Program nie zawierał niektórych elementów określonych w art. 21 ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. koszty całkowite ujęto bez podziału na poszczególne grupy oraz nie opisano innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Po upływie okresu obowiązywania Programu na lata 2013-2017, Rada Miasta w Ostrowi Mazowieckiej nie uchwaliła nowego programu.

Burmistrz wyjaśnił: „W związku z koniecznością opracowania nowego wieloletniego programu gospodarki mieszkaniowej Miasta Ostrów Mazowiecka, w chwili obecnej przygotowujemy dokumentację do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyboru wykonawcy do ww. zadania.”

(akta kontroli str. 59, 63, 114-125, 127)

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. w skład zasobu mieszkaniowego Miasta wchodziło 26 budynków¹⁹ z 250 mieszkaniami komunalnymi o łącznej powierzchni 9923,05 m² oraz 83 mieszkaniami socjalnymi o łącznej powierzchni 2478,52 m². W okresie objętym kontrolą zasób gminny w odniesieniu do stanu z 1 stycznia 2016 r. zmniejszył się o 80 mieszkań komunalnych o łącznej powierzchni 3265,19 m² oraz wzrósł o 23 mieszkania socjalne o łącznej powierzchni 781,19 m². Z użytkowania wyłączono, ze względu na zły stan techniczny 9 lokali²⁰, o łącznej powierzchni 370,91 m².

(akta kontroli str. 152-167)

Program na lata 2013–2017 zawierał analizę potrzeb remontowych w budynkach stanowiących wyłączną własność gminy oraz w budynkach wspólnot mieszkaniowych z udziałem Miasta, których wartość w latach 2016–2017 ustalono na poziomie: 1034,0 tys. zł i 1028,0 tys. zł. Wskazano, że rzeczywiste potrzeby remontowe nie są jednoznaczne z planowanymi wydatkami Miasta, których skala będzie uzależniona od realnych możliwości finansowych, a wydatki na utrzymanie mieszkaniowego zasobu gminy będą systematycznie wzrastały z powodu wzrostu zaliczek eksploatacyjnych i stawek remontowych w budynkach wspólnot mieszkaniowych. Podstawowym źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej miały być wpływy z tytułu najmu lokali mieszkalnych i użytkowych (czynsze) oraz wpływy z tytułu sprzedaży lokali.

(akta kontroli str. 119-120)

W latach 2016–2019 (I półrocze) na utrzymanie zasobu Miasto poniosło nakłady w łącznej kwocie 3918,1 tys. zł (107,1% dochodów z czynszu), a uzyskało dochody z czynszu w kwocie ogółem 3656,7 tys. zł, w tym: 1135,4 tys. zł w 2016 r., 1080,8 tys. zł w 2017 r., 1007,9 tys. zł w 2018 r. i 432,6 tys. zł w I półroczu 2019 r. Stanowiło to odpowiednio: 109,7% (1246,0 tys. zł), 106,1% (1147,0 tys. zł), 109,9%

¹⁸ Uchwała Nr XLIII/193/2013; dalej także: Program na lata 2013-2017 lub Program.

¹⁹ Z których 14 oddano do użytku przed 1945 r. a 13 oddano do użytku do końca 2016 r.

²⁰ Decyzje Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ostrowi Mazowieckiej: nr 91/09 z dnia 20 lipca 2009 r., nr 115/09 z dnia 19 sierpnia 2009 r., nr 112/2012 z dnia 12 listopada 2012 r.

(1107,3 tys. zł) oraz 96,6% (417,8 tys. zł) kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego.

W tym samym okresie Miasto przeznaczyło na potrzeby remontowe w rocznych budżetach ogółem 2590,0 tys. zł, w tym: 528,5 tys. zł w 2016 r., 758,5 tys. zł w 2017 r., 651,5 tys. zł w 2018 r. oraz 651,5 tys. zł w 2019 r., z czego wydatkowano odpowiednio: 88,8% (469,2 tys. zł), 70,5% (534,9 tys. zł), 48,2% (313,8 tys. zł) oraz 27,5% (179,2 tys. zł). Zgłaszane przez TBS potrzeby remontowe budynków i lokali komunalnych wyniosły: 739,8 tys. zł (2016 r.), 661,5 tys. zł (2017 r.), 731,5 tys. zł (2018 r.), a na 30 czerwca 2019 r. 453,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 119, 168-169, 173-174, 176-177, 187-190, 201)

Obowiązujące od 2010 r.²¹ stawki bazowe czynszu za najem lokalu mieszkalnego (2,20 zł/m²) i za najem lokalu socjalnego (1,10 zł/m²) w okresie objętym kontrolą nie były zmieniane, mimo zakładanego w Programie na lata 2013–2017 corocznego ich wzrostu. Zaległości z tytułu opłat czynszowych w kontrolowanym okresie wyniosły: 263,2 tys. zł (31 grudnia 2016 r.), 246,2 tys. zł (31 grudnia 2017 r.), 255,3 tys. zł (31 grudnia 2018 r.) oraz 268,2 tys. zł (30 czerwca 2019 r.).

W okresie objętym kontrolą wpływy z czynszów wyniosły: 1 135,4 tys. zł w 2016 r., 1 080,9 tys. zł w 2017 r., 1 007,9 tys. zł w 2018 r. oraz 432,6 tys. zł w I półroczu 2019 r. Z wyjątkiem 2019 r., były one niższe od kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych (bieżąca eksploatacja bez remontów), które wyniosły odpowiednio: 1 246,0 tys. zł, 1 147,0 tys. zł, 1 107,2 tys. zł oraz 417,8 tys. zł.

TBS, będący zarządcą komunalnego zasobu mieszkaniowego Miasta, przekazał Burmistrzowi²² zestawienie przewidywanych w 2019 r. przychodów i kosztów z tytułu czynszów i opłat za media w budynkach komunalnych i mieszkaniach komunalnych we wspólnotach mieszkaniowych. W sporządzonej analizie wykazano, że biorąc pod uwagę obowiązujące od 2010 r. stawki czynszu, założenia przyjęte w Programie na lata 2013-2017²³, wskaźniki inflacji od 2010 r. oraz wskaźnik prognozowanej inflacji w 2018 r. na poziomie około 2,3%, ekonomicznie uzasadniona byłaby indeksacja czynszów o 14,5%. Według TBS, uwzględniając ww. elementy kalkulacji stawek czynszu, planowane przychody wyniosłyby 1 177,3 tys. zł i pokryłyby planowane koszty w wysokości 1 115,9 tys. zł.

(akta kontroli str.192-198, 199, 201)

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że stawka czynszu za wynajem lokali nie została podniesiona ze względu na brak gruntownych prac modernizacyjnych, które podniosłyby standard lokali socjalnych w budynkach będących w zasobie mieszkaniowym Miasta oraz aby nie obciążać najuboższej części społeczeństwa, którymi są osoby zamieszkujące w lokalach socjalnych. Jednocześnie Burmistrz stwierdził, iż rozważane jest podwyższenie stawki czynszu z uwagi na czynniki ekonomiczne gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta.

(akta kontroli str. 63, 207)

W Programie na lata 2013–2017 założono roczną sprzedaż lokali w liczbie 10, o średniej powierzchni 40 m², przy 5% wzroście cen mieszkań w kolejnych latach. W latach 2016–2018 Miasto sprzedało więcej mieszkań, niż zakładano w Programie, tj. odpowiednio: 11, 24 i 27 lokali. W I półroczu 2019 r. sprzedano 5 mieszkań.

(akta kontroli str. 118-119, 203-204)

²¹ Zarządzenie Nr 24/2009 Burmistrza Miasta Ostrow Mazowiecka z dnia 28 września 2009 r. w sprawie określenia stawek czynszu za lokale mieszkalne stanowiące mieszkaniowy zasób gminy oraz za lokale socjalne.

²² Pismem z 28 września 2018 r. do prac nad przewidywanym budżetowym.

²³ Stawka bazowa czynszu za lokale komunalne wzrastałaby corocznie o 0,10 zł/m², a za lokale socjalne o 0,05 zł/m².

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną zwiększonej liczby sprzedanych lokali mieszkalnych była zmiana warunków ich nabycia (wzrost bonifikaty z 60%²⁴ do 85%²⁵), co spowodowało wzrost zainteresowania najemców wykupem mieszkań.

(akta kontroli str. 207-212)

Gminnym zasobem mieszkaniowym zarządzało Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. z siedzibą w Ostrowi Mazowieckiej, tj. podmiot ze 100% udziałem Miasta. Zasady zarządzania i administrowania zasobami mieszkaniowymi i użytkowymi stanowiącymi własność lub będącymi we władaniu Miasta oraz stanowiącymi własność Miasta w budynkach wspólnot mieszkaniowych, określone zostały w dwóch umowach zlecenia z 16 stycznia 2012 r. zawartymi na czas nieoznaczony pomiędzy Miastem a TBS. W umowach tych postanowiono, że do obowiązków tej spółki należało m.in.: zawieranie w imieniu Burmistrza umów najmu lokali mieszkalnych i użytkowych z osobami ze wskazania Burmistrza; naliczanie i pobór w imieniu Miasta czynszu oraz opłat²⁶ od najemców lokali w budynkach komunalnych; zapewnienie bieżącej, nieprzerwanej obsługi eksploatacyjnej nieruchomości, dostaw energii elektrycznej, energii cieplnej, wody oraz odprowadzania ścieków i wywozu nieczystości; negocjowanie cen i warunków umów oraz ich zawieranie; zapewnienie bieżącej konserwacji budynków i lokali komunalnych oraz wykonywanie napraw i remontów mieszkań wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy w zakresie zleconym przez Miasto.

(akta kontroli str. 130-131, 147-148)

Burmistrz sprawował nadzór nad prawidłowym i gospodarnym wykonywaniem powierzonych Spółce zadań, m.in. poprzez: bieżącą współpracę dyrektora i pracowników Wydziału z pracownikami TBS, w formie kontaktów telefonicznych i wspólnych spotkań w celu omówienia spraw mieszkaniowych osób, w tym tych o najniższych dochodach; coroczne przyjmowanie sprawozdania Zarządu z działalności Spółki; przyjmowanie informacji niezbędnych do przygotowania przez pracowników Wydziału sprawozdań statystycznych o zasobach mieszkaniowych oraz sprawozdań półrocznych i rocznych z wykonania zadań Wydziału; akceptację kosztorysów oraz informacji dotyczących wykonania niezbędnych, bieżących i planowanych napraw i remontów w lokalach i budynkach będących w mieszkaniowym zasobie Miasta; weryfikację wystawionych przez TBS faktur i rachunków, uczestnictwo pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za sprawy mieszkalnictwa, jako przedstawiciela Burmistrza, na corocznych zebraniach wspólnot mieszkaniowych.

(akta kontroli str. 63-64)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieuchwaleniu przez Radę Miasta Ostrow Mazowiecka wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Od 1 stycznia 2018 r. Miasto nie posiadało takiego programu, a w latach 2018 –2019 projekt uchwały w tym zakresie nie został zgłoszony. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu opracowywanie planów i programów dotyczących gospodarki mieszkaniowej należało do zadań zespołu ds. gospodarki nieruchomościami i mieszkalnictwa w Wydziale.

(akta kontroli str. 10, 59)

²⁴ Uchwała Nr IX/41/2007 Rady Miasta w Ostrowi Mazowieckiej z dnia 26 września 2007 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz głównych najemców w drodze bezprzetargowej.

²⁵ Uchwała Nr XLIII/209/2013 Rady Miasta Ostrow Mazowiecka z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr IX/41/2017 Rady Miasta w Ostrowi Mazowieckiej z dnia 26 września 2007 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz głównych najemców w drodze bezprzetargowej.

²⁶ Za wodę i ścieki, za nieczystości stałe (odpady komunalne), za ciepłą wodę i ogrzewanie pomieszczeń.

Burmistrz wyjaśnił, że brak opracowania wieloletniego programu gospodarki mieszkaniowej gminy wynikał z przeoczenia i nadmiaru pracy w tym okresie. Stwierdził również, że zobligował dyrektora Wydziału do opracowania projektu programu do 31 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 63)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie planowano wydatki na remonty i utrzymanie zasobu mieszkaniowego. Miasto minimalne stawki czynszu za wynajem lokali komunalnych i socjalnych oraz zasady podwyższania i obniżki czynszu. Sprzedaż lokali z mieszkaniowego zasobu Miasta ich najemcom odbywała się na zasadach określonych w uchwale Rady Miasta Ostrów Mazowiecka w sprawie określenia zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz głównych najemców w drodze bezprzetargowej. Burmistrz właściwie sprawował nadzór nad TBS zarządzającym mieszkaniowym zasobem Miasta. Nieuchwalenie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta na kolejne pięć lat, po upływie obowiązywania programu na lata 2013-2017, było natomiast niezgodne z ustawą o ochronie praw lokatorów.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Inwestycje mieszkaniowe Miasta

W latach 2016 – 2019 Miasto realizowało następujące inwestycje związane z budownictwem komunalnym.

1. W latach 2016–2017 wykonano nadbudowę trzech budynków mieszkalnych przy ul. Wołodyjowskiego 23, 23A i 23B wraz z ich termomodernizacją i przebudową instalacji wewnętrznych oraz zagospodarowaniem terenu na działkach wraz z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie. Na inwestycję wydatkowano łącznie 1072,1 tys. zł, w tym: 375,2 tys. zł (35% faktycznie poniesionych wydatków) stanowiło finansowe wsparcie ze środków Funduszu Dopłat na podstawie umów z Bankiem Gospodarstwa Krajowego²⁷ i 696,9 tys. zł (65%) ze środków własnych Miasta. Prace przy dwóch budynkach (23, 23B) zakończono 30 września 2017 r., tj. zgodnie z terminem określonym w planie rzeczowo–finansowym, a prace przy trzecim budynku zakończono 16 dni później. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału, przedłużenie prac spowodowane było faktem, iż po zdjęciu pokrywy dachowej, mimo zabezpieczenia, intensywne opady deszczu spowodowały zalanie pomieszczeń, co skutkowało koniecznością ich wysuszenia przed przystąpieniem do realizacji dalszych robót budowlanych. Opóźnienie nie wpłynęło na prawidłowość rozliczenia inwestycji z BGK. W wyniku realizacji inwestycji do mieszkaniowego zasobu miasta w III kwartale 2017 r. włączono 12 mieszkań o łącznej powierzchni użytkowej 492,7 m².
2. W 2016 r. wykonano termomodernizację i docieplenie budynków komunalnych (ściany frontowa i strop) w budynku komunalnym przy ul. B. Prusa 59, na którą wydatkowano 64,0 tys. zł środków własnych Miasta, i którą ukończono terminowo, tj. 20 października 2016 r.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału, w wyniku termomodernizacji uzyskano polepszenie termoizolacyjności ścian budynków, co przyczyniło się do oszczędności w zużyciu energii cieplnej.

3. W 2018 r. Miasto zleciło za kwotę 151,9 tys. zł opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej na budowę dwóch budynków wielorodzinnych z lokalami mieszkaniowymi przy ul. Wołodyjowskiego. Zakres umowy zawartej 9 października 2018 r.²⁸ obejmował wykonanie dokumentacji: projektowej (wraz

²⁷ Dalej także: BGK.

²⁸ Umowa RG-I.272.41.2018 zawarta pomiędzy Miastem a Atelier „Zetta” Zenon Zabagło z Białegostoku.

z uzyskaniem prawomocnego pozwolenia na budowę), wykonawczej i kosztorysowej dotyczącej dwóch budynków wielorodzinnych o 27 lokalach mieszkalnych, które należy zaprojektować w miejscu istniejących wielorodzinnych budynków parterowych przy ul. Wołodyjowskiego 21 i 21A oraz parterowego budynku gospodarczego, zlokalizowanego od strony północno-wschodniej (działka nr 3737). W umowie przewidziano możliwość budowy nowych obiektów w etapach, które pozwoliłyby na rozbiórkę istniejącego budynku mieszkalnego nr 21. Termin realizacji umowy przedłużono z 10 grudnia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. Zastępca Dyrektora Wydziału wyjaśniła, że przyczyną zmiany terminu realizacji opracowania dokumentacji było przedłużające się postępowanie w sprawie uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Decyzja ta stanowi niezbędny dokument wymagany do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

(akta kontroli str. 63, 221, 223-224, 228-230, 232-234, 241, 244-246, 248-249, 252-253, 265-275, 277, 279-282, 340, 348, 355, 373, 381-382, 390-391)

W okresie objętym kontrolą w odniesieniu do realizowanych inwestycji nie wystąpiła potrzeba uzbrojenia terenów w infrastrukturę techniczną. Przygotowywane inwestycje realizowano w obrębie istniejącego już terenu przeznaczonego przez Miasto pod budownictwo komunalne, który posiadał pełne uzbrojenie w tę infrastrukturę.

(akta kontroli str. 265, 275)

Analiza dokumentów dotyczących zasiedlenia²⁹ 12 mieszkań uzyskanych w wyniku nadbudowy trzech budynków mieszkalnych przy ul. Wołodyjowskiego 23, 23A, 23B wykazała, że przydział lokali ww. budynkach odbywał się na takich samych zasadach, jak pozostałych lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego, a podstawowymi kryteriami przydziału był dochód przypadający na jednego członka rodziny poniżej wysokości dochodu określonego w uchwale Rady Miasta oraz warunki mieszkaniowe i bytowe danej rodziny. W wyniku zakończenia inwestycji zostało zrealizowanych 8 wniosków osób oczekujących na mieszkanie, zamieszkujących poprzednio w lokalach spoza zasobu mieszkaniowego Miasta, natomiast czterem najemcom przydzielono lokale ze względu na potrzebę poprawy ich warunków mieszkaniowych.

(akta kontroli str. 37, 277, 361-365)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Miasta w zakresie realizacji inwestycji mieszkaniowych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, w tym gospodarstw mieszkaniowych o niskich dochodach. W okresie objętym kontrolą oddano do użytku 12 lokali mieszkalnych uzyskanych w wyniku nadbudowy trzech istniejących budynków mieszkalnych. Ponadto prowadzono prace przygotowawcze do rozpoczęcia inwestycji budowy dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych z 27 lokalami w każdym z nich.

²⁹ Zasiedlenia budynków dokonano w okresie od 25 października 2017 r. do 15 stycznia 2018 r.

4. Wykorzystywanie instrumentów finansowego wsparcia rozwoju budownictwa komunalnego z budżetu państwa.

Opis stanu faktycznego

W 2016 r. Miasto zawarło z Bankiem Gospodarstwa Krajowego trzy umowy³⁰ o udzielenie finansowego wsparcia ze środków z Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na nadbudowę trzech budynków przy ul. Wołodyjowskiego 23, 23A i 23B na łączną kwotę 413,6 tys. zł. Kwota łączna rzeczywistego wsparcia finansowego została obniżona do 375,2 tys. zł (35% faktycznie poniesionych przez Miasto wydatków) z powodu uzyskania w postępowaniu przetargowym niższej, niż pierwotnie określona, szacunkowej wartości zamówienia na roboty budowlane (2 800,4 tys. zł). Wydatkowane środki zostały prawidłowo rozliczone. BGK zaakceptował rozliczenie faktycznie poniesionych kosztów inwestycji i zatwierdził do wypłaty wsparcie finansowe 375,3 tys. zł, tj. w kwotach wykazanych przez Urząd³¹. Wydatki ogółem na realizację tego zadania wyniosły 1072,1 tys. zł, w tym udział środków własnych Miasta wyniósł 65,0% (696,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 221, 280-282, 284-298, 302-325, 357-358)

Ponadto na podstawie trzech umów³² zawartych z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Miasto uzyskało częściowo umarzalną pożyczkę na sfinansowanie prac termoizolacyjnych w ww. trzech budynkach w łącznej kwocie 244,5 tys. zł. Zgodnie z postanowieniami tych umów, pożyczka podlega częściowemu umorzeniu do 35% wykorzystanej kwoty pożyczki, po spłacie 50% jej kapitału. Spłata 50% kapitału, zgodnie z ww. umowami, nastąpi 15 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 366-391)

Miasto Ostrów Mazowiecka w badanym okresie nie otrzymało innych dotacji celowych z budżetu państwa, w tym na realizację zadań określonych w art. 4 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

(akta kontroli str. 221)

Odpowiadając na pytanie dotyczące występowania barier utrudniających wykorzystanie środków zewnętrznych na realizację inwestycji mieszkaniowych w budownictwo komunalne, Zastępca Dyrektora Wydziału zaliczyła do nich m.in: nieopracowanie dokumentacji projektowej, nieuregulowany stan prawny gruntów oraz niewielki zasób nieruchomości komunalnych Miasta, z którego można byłoby wyodrębnić grunty pod budownictwo mieszkaniowe.

(akta kontroli str. 274-276)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie finansowego wsparcia udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego z Funduszu Dopłat na realizację nadbudowy trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych. Przyznana kwota została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i rozliczona.

³⁰ Oddzielna umowa o finansowe wsparcie na każdy budynek mieszkalny: na budynek przy ul. Wołodyjowskiego 23 A umowa Nr BS16-03837 z 1 września 2016 r. na kwotę 143,8 tys. zł, na budynek przy ul. Wołodyjowskiego 23 umowa Nr BS16-03838 z 22 września 2016 r. na kwotę 129,3 tys. zł, na budynek przy ul. Wołodyjowskiego 23B umowa Nr BS16-3836 z 1 września 2016 r. na kwotę 140,5 tys. zł.

³¹ Dla budynku: 23 – 115,4 tys. zł, 23A – 130,5 tys. zł, 23B – 129,4 tys. zł.

³² Nr 0175/17/OA/P z dnia 6 grudnia 2017 r. (Wołodyjowskiego 23), nr 0184/17/OA/P z dnia 6 grudnia 2017 r. (Wołodyjowskiego 23A) oraz nr 0185/17/OA/P z dnia 6 grudnia 2017 r. (Wołodyjowskiego 23B).

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o opracowanie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta oraz zaktualizowanie zasad najmu lokali, zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 16 grudnia 2019 r.

Kontrolerzy:

Agnieszka Mazur-Śledzińska
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

.....
podpis

Stefan Padzik
główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis