



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.002.08.2021

**Pan
Emilian Bera
Burmistrz Miasta Jawora**

Urząd Miejski w Jaworze
Rynek 1
59-400 Jawor

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/001 – „Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez gminy w województwie dolnośląskim”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Jaworze ¹ , Rynek 1, 59-400 Jawor
Kierownik jednostki kontrolowanej	Emilian Bera – Burmistrz Miasta Jawora od 1 grudnia 2014 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej w zakresie: [1] warunków organizacyjno-prawnych wykonywania tych zadań, [2] zwiększania zasobu mieszkaniowego gminy, [3] przyznawania i sprzedaży lokali komunalnych, [4] przeprowadzania inwestycji, remontów oraz modernizacji w mieszkaniowym zasobie gminy, [5] utrzymywania budynków komunalnych we właściwym stanie technicznym, [6] prowadzenia polityki czynszowej oraz dochodzenia należności czynszowych, [7] sprawowania nadzoru nad wykonaniem tych zadań.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z uwzględnieniem działań i zdarzenia zaistniałych przed 1 stycznia 2018 r., w przypadkach gdy miały one wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Paweł Potemski główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/173/2021 z dnia 18 października 2021 r. 2. Waldemar Zimoch główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/179/2021 z dnia 18 października 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Tj. do dnia 1 grudnia 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd realizował wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym⁶, co do zasady spełniające wymogi określone w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁷. Rzetelnie weryfikowano spełnianie przez wnioskodawców kryteriów kwalifikujących do zawarcia umowy najmu, a podejmowane w tym zakresie czynności, z reguły odpowiadały wymogom określonym w uchwale Rady Miejskiej w Jaworze w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jawor⁸. Sprzedaż lokali mieszkalnych realizowana była na ogół prawidłowo, tj. w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹ oraz stosowne uchwały Rady Miejskiej¹⁰.

W wyniku kontroli stwierdzono jednakże nieprawidłowości polegające m.in. na: [1] nieuwzględnieniu w opracowanym w Urzędzie Wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2021-2026 prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy w poszczególnych latach wymaganej przez art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy; [2] nieuwzględnieniu w przygotowanej w Urzędzie uchwale w sprawie zasad wynajmowania obowiązujących od 21 kwietnia 2019 r. wymogów określonych w art. 21 ust. 3 pkt 6a i 6b ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy; [3] zaniżeniu o 148,8 tys. zł wysokości bonifikaty od ceny jednego lokalu komunalnego sprzedanego w drodze bezprzetargowej dotychczasowemu najemcy; [4] nieuzasadnionym wydatkowaniu 1,1 tys. zł na sporządzenie trzech świadectw charakterystyki energetycznej lokali komunalnych, dla których przedmiotowe świadectwa nie były wymagane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Wykonywanie przez gminę zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej

1. Warunki organizacyjno-prawne wykonywania zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej

Opis stanu faktycznego

Zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej na obszarze Gminy Jawor¹¹ realizował Urząd oraz Zarząd Lokalami Komunalnymi¹². W Urzędzie zadania te zostały przypisane do Wydziału Infrastruktury i Rozwoju, Referatu:

- Gospodarki Komunalnej, który m.in. organizował i obsługiwał posiedzenia komisji mieszkaniowej, wydawał skierowanie na zawarcie umów najmu mieszkań komunalnych i socjalnych, jak i koordynował działalność i pełnił

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Wieloletnie programy.

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 611, ze zm. Dalej: ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy.

⁸ Uchwała Nr XXIX/175/2016 11 Rady Miejskiej w Jaworze z 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jawor. Dalej: uchwała ws. zasad wynajmowania.

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm. Dalej: u.g.n.

¹⁰ Uchwała nr XVII/101/07 Rady Miejskiej w Jaworze z 21 grudnia 2007 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Jawor, zmieniona uchwałami Rady Miejskiej w Jaworze: Nr XXVII/153/08 z 29 października 2008 r. i Nr VI/24/15 z 25 lutego 2015 r.

¹¹ Dalej: Gmina.

¹² Dalej: ZLK.

nadzór nad ZLK. Jeden z pracowników miał określone w zakresie obowiązków prowadzenie spraw związanych z gospodarką mieszkaniową;

- Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego, który m.in. organizował sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych (w tym przygotowywał dokumentację dla nieruchomości będących przedmiotem obrotu). Pięciu z sześciu pracowników ww. Referatu, miało w zakresach obowiązków przygotowywanie dokumentacji dotyczącej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych.

Burmistrz poinformował, że stan zatrudnienia do realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej był wystarczający.

(akta kontroli str. 115-175)

Natomiast ZLK działający jako samorządowy zakład budżetowy na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie jego utworzenia¹³ w szczególności: zawierał umowy najmu lokali mieszkalnych; prowadził i rozliczał inwestycje/remonty oraz zapewniał odpowiedni stan techniczny mieszkaniowego zasobu komunalnego.

(akta kontroli str. 115-175)

W Gminie obowiązywały wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym¹⁴:

- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jawor na lata 2015-2020¹⁵ przyjęty uchwałą Nr XXI/121/2016 Rady Miejskiej w Jaworze z 3 lutego 2016 r.;
- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jawor na lata 2021-2026¹⁶ przyjęty uchwałą Nr XXII/191/2021 Rady Miejskiej w Jaworze z 27 stycznia 2021 r.

Wyżej wymienione dokumenty zawierały: prognozę dotyczącą wielkości zasobu mieszkaniowego Gminy w poszczególnych latach; analizę potrzeb oraz plan remontów oraz modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; planowaną sprzedaż lokali; zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; sposób oraz zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania tym zasobem w kolejnych latach; źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; wysokość kosztów w kolejnych latach; opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy. Natomiast Wieloletni program na 2021-2026 nie zawierał prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy w poszczególnych latach, co szczegółowo opisano w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości. Tym samym Wieloletnie programy, co do zasady, odpowiadały wymogom określonym w art. 21 ust. 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

W zasobie Gminy nie wydzielono lokali, których najem był związany ze stosunkiem pracy, a w okresie objętym kontrolą nie zawierano umów tego typu.

(akta kontroli str. 5-25, 43-64)

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Jawor wprowadzono uchwałą Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 31 sierpnia 2016 r.¹⁷,

¹³ Uchwała nr XXII/131/95 ze zm.

¹⁴ Dalej: Wieloletnie programy.

¹⁵ Dalej: Wieloletni program na 2015-2020.

¹⁶ Dalej: Wieloletni program na 2021-2026.

¹⁷ Uchwałą nr XXIX/175/2016; dalej: uchwała ws. zasad wynajmowania.

w oparciu o którą realizowano przydziały mieszkań w latach 2018-2021. Uchwała ta zawierała szereg obligatoryjnych elementów wynikających z art. 21 ust. 3 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, tj. m.in.: kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu; warunki dokonywania zamiany lokali; tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali; zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Nie obejmowała ona jednak zmiany wprowadzonej nowelizacją ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, co opisano w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

W uchwale ws. zasad wynajmowania zawarto regulacje odmienne od zawartych w Wieloletnich programach na lata 2015-2020 i 2021-2026 w zakresie wysokości przysługującej obniżki czynszu jak i kryterium dochodowego uprawniające do obniżki czynszu przez gospodarstwo jedno- bądź wieloosobowe najmujące lokal komunalny, co szczegółowo opisano w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 65-70)

2. Zwiększanie zasobu mieszkaniowego gminy

Gmina na dzień 30 września 2021 r. posiadała w swoim zasobie łącznie 1 518 lokali, które znajdowały się w 404 budynkach znajdujących się na jej terenie, których struktura własnościowa przedstawiała się w następujący sposób:

- pełna własność w zakresie dotyczącym 67 budynków, mieszczących 301 lokali mieszkalnych;
- większościowy udział w 151 budynkach, w których dysponowała 699 lokalami mieszkalnymi;
- mniejszościowy udział w 186 budynkach, w których dysponowała 518 lokalami mieszkalnymi¹⁸.

Ogółem w stosunku do stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. gminny zasób nieruchomości¹⁹ uległ zmniejszeniu o 10 budynków i 100 lokali mieszkalnych. Zmniejszenie zasobu mieszkalnego wynikało głównie ze sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich dotychczasowych najemców²⁰.

Według Wieloletniego programu na lata 2015-2020, zakładano na dzień 1 stycznia 2018 r. łączną liczbę lokali na poziomie 1 683, w tym 1 628 mieszkań komunalnych oraz 15 lokali socjalnych, natomiast na koniec 2020 r. łącznie 1 603 lokale, w tym 1578 lokali komunalnych i 25 lokali socjalnych, co stanowiło niższą niż zakładano o 4% rzeczywistą liczbę posiadanych lokali. Ponadto w ww. programie założono: [1] wzrost liczby lokali socjalnych (do zakładanej liczby 25), poprzez zmianę statusu lokali komunalnych o obniżonym standardzie technicznym²¹; [2] realizację inwestycji w postaci budynku wielorodzinnego z lokalami komunalnymi z 40 mieszkaniami²², które planowano użytkować od 2018 r.²³.

Natomiast wg stanu na dzień 14 października 2020 r., tj. danych zaprezentowanych w Wieloletnim programie na lata 2021-2026, wskazano funkcjonowanie jedynie

¹⁸ Natomiast – wg stanu na 1 stycznia 2018 r. – Zarząd dysponował łącznie 414 budynkami (1 618 lokalami mieszkalnymi w budynkach). Z tego Gmina miała wówczas pełną własność w zakresie dotyczącym 74 budynków (328 lokali mieszkalnych). Większościowy udział Gminy obejmował 169 budynków (800 lokali mieszkalnych). Mniejszościowy udział Gminy obejmował 171 budynków (490 lokali mieszkalnych).

¹⁹ Obejmujących pełną własność, większościowy i mniejszościowy udział Gminy.

²⁰ Sprzedano bezprzetargowo 100 lokali mieszkalnych, oraz dwa po przetargach w 2021 r., które to również wyodrębniono dwa lokale mieszkalne z posiadanego zasobu mieszkaniowego.

²¹ Według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. było 33 lokale o obniżonym standardzie technicznym.

²² O średniej powierzchni użytkowej 45 m².

²³ Planowano w: 2016 r. wykonanie projektu budowlanego uwzględniającego wymagane przyłącza i sieci oraz zagospodarowanie gminnej działki budowlanej; 2017 r. rozpoczęcie budowy trwającej około czternastu miesięcy.

13 lokali socjalnych, tj. na poziomie niewiele wyższym niż przewidzianym na koniec 2016 r. (12 lokali) i niższym niż przewidziano na koniec 2017 r. (15 lokali). Na dzień 19 listopada 2021 r. w gminnym zasobie mieszkaniowym wykazano 22 lokale socjalne, z których osiem (komunalne o niższym standardzie) oczekiwało na skuteczne działania komornicze wobec najemców.

W zakresie wykazanej w Wieloletnim programie na lata 2015-2020 niezrealizowanej inwestycji w postaci budynku wielorodzinnego z lokalami komunalnymi, Burmistrz poinformował, że Gmina podpisała w 2016 r. list intencyjny z BGK Nieruchomości S.A. w celu realizacji przedsięwzięcia w ramach programu „Mieszkanie Plus” na działce gminnej przy ul. Rzepakowej. BGK wycofał się z realizacji inwestycji, przez co wzrosłyby koszty budowy i przy braku środków odstąpiono od realizacji inwestycji²⁴.

(akta kontroli str. 29, 43-64, 115-184)

W 2021 r. Urząd pozyskał z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa łączną kwotę 2 240,0 tys. zł (na podstawie wniosków złożonych do Ministra Rozwoju i Technologii) na wsparcie wskazane w art.33l ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach wspierania budownictwa mieszkaniowego²⁵, tj. na przejęcie udziałów w Społecznej Inicjatywie Mieszkaniowej – Towarzystwie Budownictwa Społecznego „TBS” Sp. z o.o. z siedzibą w Kamiennej Górze²⁶, którego udziałowcem była m.in. Gmina Jawor. Wskazany wkład pieniężny do TBS, wspierał realizację budowy zespołu wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej przy ul. Mickiewicza 45 w Jaworze, w wyniku której planowano pozyskać 80 nowych mieszkań. Na podstawie zawartych umów pomiędzy TBS a Gminą, najemców nowo wybudowanych 80 mieszkań miała wskazywać Gmina²⁷.

(akta kontroli str. 71-86, 100-110, 382-384)

3. Przyznawanie i sprzedaż lokali komunalnych

W okresie objętym kontrolą 81 osób otrzymało lokale mieszkaniowe z zasobów Gminy, z czego: 23 w 2018 r.; po 22 w 2019 r. i 2020 r. oraz 14 do 30 września 2021 r.

Spowodowało to systematyczne zmniejszenie liczby gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie ze 161 w 2018 r. do 124 wg stanu na dzień 30 września 2021 r. (spadek o 23,0%). W ramach poszczególnych kategorii mieszkań kształtowało się to następująco:

- lokale komunalne – spadek z 31 w 2018 r. do dwóch wg stanu na 30 września 2021 r.;
- lokale socjalne z listy oczekujących – spadek z 61 w 2018 r. do 46 wg stanu na 30 września 2021 r.;
- lokale komunalne – wzrost z 69 w 2018 r. do 76 wg stanu na 30 września 2021 r.

Prawidłowość przyznawania lokali mieszkalnych z gminnego zasobu mieszkaniowego została zbadana na podstawie 20 spraw z lat 2018-2021²⁸. Mieszkania te były przydzielane zgodnie z kryteriami określonymi uchwałą w sprawie zasad wynajmowania, na podstawie przydziału Komisji Mieszkaniowej. W badanej próbie rzetelnie weryfikowano uprawnienia do najmu lokalu mieszkalnego, a średnie oczekiwanie na przydział lokalu trwało ok. 551 dni. Umowy

²⁴ Gmina nie poniosła z tego tytułu kosztów.

²⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 2195 ze zm.

²⁶ Dalej: TBS.

²⁷ Planowane zakończenie inwestycji w pierwszym kwartale 2025 r.

²⁸ Z tego 10 do remontu, dziewięciu komunalnych i jednego socjalnego.

najmu/inwestorskie były zawierane przez ZLK na podstawie skierowań sporządzanych przez pracowników Urzędu. Wśród dziewięciu skierowań na najem lokalu komunalnego stwierdzono pięć przypadków, w których wystąpiła konieczność przeprowadzenia prac remontowych, a jednocześnie nie określono zakresu prac remontowych i sposobu ich rozliczenia, co szczegółowo opisano w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

Wymóg wynikający z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy oraz według uchwały ws. zasad wynajmowania, polegający na poddaniu kontroli społecznej spraw związanych z rozpatrywaniem i załatwianiem wniosków o najem lokali, realizowany był w Gminie przez powołaną Miejską Komisję Mieszkaniową²⁹. Komisja ta pełniła funkcję organu opiniującego składane wnioski, po uprzednim sprawdzeniu warunków mieszkaniowych starających się o mieszkanie oraz weryfikacji sytuacji materialnej ubiegających się o mieszkanie w celu ustalenia czy kwalifikowali się do przydziału. Listy rodzin oczekujących do przydziału lokalu mieszkalnego, prowadzono w formie elektronicznej³⁰. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji posiedzeń komisji mieszkaniowej oraz nie dokumentowano/raportowano jej ustaleń/działań³¹, w tym informacji: potwierdzających liczbę i lokalizację mieszkań przeznaczonych do najmu; rozpatrzonych na posiedzeniu wniosków; przydziału lokalu bądź inne działania podejmowane przez komisję mieszkaniową. Burmistrz wyjaśnił, że taka forma prowadzenia posiedzeń była przyjęta od lat, tj. prowadzono indywidualne protokoły do sprawy. W celu usprawnienia obiegu dokumentów zostanie wprowadzony protokół z posiedzeń Miejskiej Komisji Mieszkaniowej.

(akta kontroli str. 30-35, 111-114, 214-220, 299-313)

Urząd realizował sprzedaż mieszkań w oparciu o przepisy u.g.n. oraz uchwałę Rady Miejskiej w Jaworze z 21 grudnia 2007 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Jawor³². Sprzedaż lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego prowadzona była głównie w trybie bezprzetargowym na rzecz najemcy lokalu i odbywała się na jego wniosek. Sprzedano łącznie 102 lokale mieszkalne, w tym: 36 w 2018 r.; 16 w 2019 r.; 27 w 2020 r. i 23 w 2021 r.³³. Sprzedaż tę realizowano w sposób zgodny z ogólnymi założeniami zawartymi w Wieloletnich programach.

Prawidłowość sprzedaży mieszkań z zasobu mieszkaniowego Gminy zbadano na podstawie próby 20 spraw z lat 2018-2021, w tym 18 sprzedaży w trybie bezprzetargowym i dwóch w trybie przetargowym. W każdym z 18 przypadków bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości, dokonano jej na rzecz dotychczasowego najemcy, posiadającego umowę najmu na czas nieoznaczony. Wycena wartości lokalu (wszystkich 20 lokali) wraz z udziałem w gruncie następowała po inwentaryzacji nieruchomości, na podstawie sporządzonego w tym celu operatu szacunkowego. Dla sprzedaży bezprzetargowej udzielono bonifikaty w wysokości od 85% do 97% ceny nieruchomości, tj. naliczonej w wysokości określonej w uchwale określającej zasady gospodarowania, jednakże w jednym przypadku nieprawidłowo ustalono cenę nieruchomości, co szczegółowo opisano w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

²⁹ Zarządzeniem Burmistrza Jawora nr 415/2016 z 8 czerwca 2016 r. (ze zm.), w skład której wchodził przedstawiciel Urzędu i ZLK.

³⁰ W pliku MS Excel.

³¹ W Urzędzie prowadzono listy oczekujących w postaci plików MS Excel; teczki wnioskujących o przydział lokalu (z ewentualnymi pismami Urzędu w tych sprawach).

³² Nr XVII/101/07, zmienioną uchwałami Rady Miejskiej w Jaworze: Nr XXVII/153/08 z 29 października 2008 r.; Nr V/24/15 z 25 lutego 2015 r.; dalej: uchwała określająca zasady gospodarowania.

³³ Do 30 września 2021 r., gdy sprzedano dwa lokale mieszkalne po uprzednio przeprowadzonym przetargu.

Zapłata za lokal w każdym z badanych przypadków nastąpiła przed zawarciem umowy sprzedaży. Było to zgodne z przepisami u.g.n. oraz obowiązującym w tym zakresie prawem lokalnym. Jednakże przy sprzedaży bezprzetargowej trzech lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców, zlecono wykonanie dla tych części budynków świadectw charakterystyki energetycznej, mimo że przepisy nie wymagały ich sporządzenia, co szczegółowo opisano w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 5-25, 30-42, 87-99)

4. Przeprowadzanie inwestycji, remontów oraz modernizacji w mieszkaniowym zasobie gminy

ZLK na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie jego utworzenia³⁴, realizował zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej, a w szczególności prowadził i rozliczał inwestycje/remonty w mieszkaniowym zasobie komunalnym.

Gmina przeznaczyła środki na utrzymanie zasobu mieszkaniowego (m.in. remonty, modernizacje lokali i budynków) w wysokości mniejszej niż to było przewidziane w Wieloletnich programach. Wydatki na utrzymanie zasobu mieszkaniowego, polegające na inwestycjach, remontach i modernizacjach w tym okresie, wyniosły odpowiednio:

- 1 417,8 tys. zł w 2018 r. (w tym: 1 117,8 tys. zł ze środków własnych ZLK oraz 300 tys. zł z dotacji celowej Gminy), wobec 1 887,0 tys. zł przewidzianych na ten cel w Wieloletnim programie (tj. 75,1%);
- 1 519,5 tys. zł w 2019 r. (w tym: 1 042,4 tys. zł ze środków własnych Zarządu oraz 477,1 tys. zł z dotacji celowej Gminy), wobec 1 949,0 tys. zł przewidzianych na ten cel w Wieloletnim programie (tj. 78,0%);
- 1 574,4 tys. zł w 2020 r. (w tym: 1 169,2 tys. zł ze środków własnych Zarządu oraz 405,2 tys. zł z dotacji celowej Gminy), wobec 1 928,0 tys. zł przewidzianych na ten cel w Wieloletnim programie (tj. 81,7%);
- 944,3 tys. zł do 30 września 2021 r. (w tym: 795,0 tys. zł ze środków własnych Zarządu oraz 149,3 tys. zł z dotacji celowej Gminy), wobec 2 700,0 tys. zł przewidzianych na ten cel w Wieloletnim programie.

ZLK występował z wnioskiem o przyznanie dotacji celowej z przeznaczeniem na realizację zadań remontowych o charakterze kompleksowym dla obiektów stanowiących własność lub współwłasność Gminy, gdyż wygospodarowane z czynszów środki nie były wystarczające na utrzymanie mieszkaniowego zasobu gminy Jawor. Jak wynikało z przedstawionej dokumentacji kwota otrzymywana stanowiła między 12,0% a 22,2% kwoty wnioskowanej, gdyż wnioskowano w:

- 2018 r. o 2 000,0 tys. zł, a przyznano kwotę 300,0 tys. zł (w całości wydatkowana);
- 2019 r. o 2 228,5 tys. zł – kwota przyznana 495,0 tys. zł (wydatkowano 477,1 tys. zł);
- 2020 r. o 3 571,7 tys. zł – kwota przyznana 450,0 tys. zł (wydatkowano 405,2 tys. zł);
- 2021 r. o 3 357,3 tys. zł – kwota przyznana 300,0 tys. zł (do 30 września wydatkowano 149,3 tys. zł).

Burmistrz wyjaśnił, że: *przyznanie ZLK określonych środków finansowych w ramach dotacji celowej na realizację inwestycji w zakresie budownictwa komunalnego wynika z ograniczonych możliwości gminy. Gmina realizuje zadania inwestycyjne*

³⁴ Uchwała nr XXII/131/95 ze zm.

z udziałem środków unijnych, na które ma podpisane umowy [m.in. w zakresie gospodarki wodno-ściekowej].

(akta kontroli str. 26-28, 361-378)

NIK zwraca uwagę, że postanowienia Wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jawor wskazywały na konieczność dokonywania znacznych nakładów na remonty mieszkań komunalnych (przekraczających środki finansowe przekazywane ZLK).

5. Utrzymywanie budynków komunalnych we właściwym stanie technicznym

ZLK na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie jego utworzenia, realizował zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej, a w szczególności zapewniał odpowiedni stan techniczny mieszkaniowego zasobu komunalnego³⁵.

(akta kontroli str. 115-175)

6. Prowadzenie polityki czynszowej oraz dochodzenie należności czynszowych

Bazową stawkę czynszu dla komunalnych lokali mieszkalnych ustalał Burmistrz stosownym zarządzeniem, która wynosiła odpowiednio 3,10 zł/m² w 2018 r., od 1 września 2019 r. – 3,41 zł/m², a od 1 kwietnia 2020 r.³⁶ - 4,00 zł/m². Wskazać należy, że stawka wprowadzona w 2019 r. i 2020 r., mimo że wg zarządzenia miała obowiązywać od 1 stycznia, zaczęła obowiązywać lokatorów ponad trzy miesiące po wprowadzeniu, z uwagi na obowiązek uprzedniego poinformowania o nowych warunkach czynszowych.

W latach 2018-2021 nie było przypadków obniżania czynszu na wniosek najemcy za wynajem mieszkań komunalnych. Stawka bazowa czynszu ulegała podwyższeniu lub obniżeniu (za wyjątkiem lokali socjalnych oraz lokali komunalnych do remontu) zgodnie z określonym standardem i charakterystyką położenia lokalu mieszkalnego, które to czynniki wyszczególniono w Wieloletnim programie³⁷.

ZLK naliczał stawki czynszu oraz dochodził należności czynszowych³⁸.

(akta kontroli str. 5-25, 115-175, 299-313)

7. Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań z gospodarki mieszkaniowej

Do zadań Referatu Gospodarki Komunalnej (będącego w strukturze Wydziału Infrastruktury i Rozwoju) – zgodnie z postanowieniami Regulaminu

³⁵ Utrzymywanie budynków komunalnych zostało szerzej opisana w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli I/21/001 przeprowadzonej w Zarządzie Lokalami Komunalnymi w Jaworze.

³⁶ Od 1 września 2019 r. i od 1 kwietnia 2020 r. stawki obowiązywały dotychczasowych najemców. Dla nowych najemców stawki obowiązywały odpowiednio od 30 kwietnia 2019 r. i 1 stycznia 2020 r.

³⁷ Na lata 2015-2020 w § 10, a na lata 2021-2026 w pkt 3 Rozdziału 5 *Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu*. Czynniki obniżającymi stawki czynszu były: lokal położony na parterze lub ostatniej kondygnacji budynków (z wyjątkiem adaptacji strychowych) (-5%), lokal bez łazienki (-10%), lokal bez w.c. (-10%), lokal bez gazu przewodowego (-10%), lokal bez instalacji wodno-kanalizacyjnej (-10%), lokal z ciemną kuchnią lub pokojem (-10%); lokale ze wspólnym używaniem pomieszczeń (w.c./łazienka) przez co najmniej dwóch odrębnych najemców (-10%); lokale w budynkach o średnim lub dostatecznym stanie technicznym (-5%); dla lokali położonych w budynkach o złym stanie technicznym (-10%). Czynniki obniżające wysokość bazową stawki czynszu nie mogły przekroczyć łącznie 40%. Stawkę czynszu podwyższano z kolei dla lokali: położonych w budynkach zabudowie wolnostojącej (o 5%); na I piętrze (jeśli to nie jest ostatnia kondygnacja (o 5%)); położonych w budynkach po remoncie kapitalnym lub termomodernizacji (o 20%); w budynkach nowo wybudowanych (o 40%); wyposażonych w instalację c.o. z sieci miejskiej lub kotłowni lokalnej (o 10%); wyposażonych w instalację ciepłej wody zasilaną z sieci miejskiej lub kotłowni lokalnej (o 10%).

³⁸ Prowadzenie polityki czynszowej oraz dochodzenie należności czynszowych zostało szerzej opisane w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli I/21/001 przeprowadzonej w Zarządzie Lokalami Komunalnymi w Jaworze.

organizacyjnego³⁹, należało koordynowanie działalności i nadzór nad ZLK w zakresie gospodarki mieszkaniowej. Nie przedłożono jednak dokumentacji potwierdzającej sprawowany nadzór nad ZLK w badanym okresie. Burmistrz potwierdził praktyczną realizację tych zapisów.

(akta kontroli str. 115-175, 214-220, 299-313)

Realizacja zadań statutowych ZLK w 2019 r. kontrolowana była przez pracownika Urzędu ds. kontroli zarządczej i szacowania ryzyka, m.in. w zakresie: uregulowań wewnętrznych; przychodów i kosztów; windykacji należności z tytułu czynszów i innych opłat; zamówień publicznych. W wyniku tej kontroli przekazany pismem z dnia 16 listopada 2020 r. stwierdzono m.in.: obowiązywanie w ZLK regulaminu organizacyjnego, który nie został zaakceptowany przez Burmistrza; zarządzanie przez ZLK nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych – tj. działalność niebędąca zadaniem własnym gminy.

Funkcjonowanie ZLK było także przedmiotem audytu przeprowadzonego w 2019 r. przez audytora wewnętrznego, gdzie wśród zaleceń przedstawionych w sprawozdaniu z dnia 16 września 2019 r. wskazano konieczność opracowania i wdrożenia statutu jednostki. Było to również jednym z zaleceń kontroli przeprowadzonej przez pracownika Urzędu w ZLK w 2015 r.

Mimo złożenia w Urzędzie w dniu 7 sierpnia 2014 r. Statutu ZLK (celem przedłożenia do uchwalenia przez Radę Miejską w Jaworze) i 5 lutego 2021 r. Regulaminu organizacyjnego (celem zatwierdzenia przez Burmistrza), do dnia 22 listopada 2021 r. dokumenty te nie zostały wdrożone. Burmistrz wyjaśnił, że dla samorządowego zakładu budżetowego jakim jest ZLK ustawa o finansach publicznych nie wymagała posiadania statutu; nadto procedowano zmiany w Regulaminie organizacyjnym ZLK.

(akta kontroli str. 214-298)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Opracowany w Urzędzie Wieloletni program na 2021-2026 nie zawierał prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy w poszczególnych latach jego obowiązywania, do czego zobowiązywały postanowienia art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy. Burmistrz potwierdził brak zamieszczenia wskazanej prognozy i zadeklarował jej zamieszczenie w projekcie planowanej aktualizacji Wieloletniego programu (do marca 2022 r.) oraz przekazanie jej pod obrady Rady Miejskiej.

(akta kontroli str. 43-64, 100-110)

2. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą, opracowane w Urzędzie, Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jawor po dniu 21 kwietnia 2019 r. nie określały: [1] warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności; [2] zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ww. ustawy – co naruszało art. 21 ust. 3 pkt 6a i 6b ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, dodany przez art. 2 pkt 15 lit. b tiret czwarte ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁴⁰. Burmistrz potwierdził powyższą nieprawidłowość i zadeklarował

³⁹ § 27 ust. 15 lit. e.

⁴⁰ Dz.U. poz. 756.

przekazanie Radzie Miejskiej projektu aktualizacji uchwały ws. zasad wynajmowania (do marca 2022 r.).

(akta kontroli str. 65-70, 100-110, 214-220)

3. W § 16 ust. 1 uchwały ws. zasad wynajmowania, wskazano, że najemcy komunalnych lokali mieszkalnych mogli ubiegać się o obniżenie do 50% stawki bazowej czynszu, jeżeli miesięczny dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekraczał 125% najniższej emerytury w gospodarstwach wieloosobowych i 150% w gospodarstwach jednoosobowych. Były to regulacje sprzeczne z wartościami i kryteriami obniżek czynszu przewidzianymi Wieloletnimi planami na lata 2015-2020 i 2021-2026, gdzie wskazano 20% jako maksymalną wysokość obniżki czynszu dla gospodarstw, a kryterium dochodowe uprawniające do uzyskania zniżki dla gospodarstw wieloosobowych ograniczono do 150% najniższej emerytury. Burmistrz potwierdził ww. nieprawidłowość oraz zadeklarował przekazanie Radzie Miejskiej projektu zmiany uchwały wraz z aktualizacją tych wskaźników.

(akta kontroli str. 43-70, 214-220)

4. Urząd wyznaczył pięciu najemców lokali komunalnych⁴¹, w których konieczne było przeprowadzenie prac remontowych, nie określając przy tym zakresu prac remontowych oraz sposobu rozliczenia tych prac, do czego zobowiązywały postanowienia § 17 ust. 1 uchwały ws. zasad wynajmowania. Burmistrz wyjaśnił, że *wymienione lokale nie były lokalami do remontu, były w dobrym stanie technicznym i wymagały jedynie odświeżenia, tj. malowania ścian, konserwacji stolarki. Potencjalni najemcy wyrazili chęć przeprowadzenia tych dobrych napraw we własnym zakresie, ponieważ zależało na szybkim zawarciu umów. Wysokość zwolnienia z czynszu była adekwatna do wartości poniesionych nakładów na powyższe prace.* NIK wskazuje, że w § 17 ust. 1 cytowanej uchwały wskazano procedurę postępowania z najemcami lokali do remontu, której w tych przypadkach zaniechano.

(akta kontroli str. 65-70, 111-114, 299-313)

5. Przy sprzedaży bezprzetargowej jednego lokalu mieszkalnego udzielono 85% bonifikaty na rzecz dotychczasowego najemcy⁴² (wynikającej z § 11 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały określającej zasady gospodarowania), obliczonej od ceny lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w nieruchomości wynoszącej 246 650,00 zł pomniejszonej o wartość nakładów poniesionych przez najemcę w wysokości 175 000,00 zł (adaptacja pomieszczenia strychowego⁴³). W efekcie udzielono bonifikaty wynoszącej 85% kwoty 71 650,00 zł, tj. 60 902,50 zł. W konsekwencji udzieloną bonifikatę zaniżono o 148 750,00 zł (przyjęto 60 902,50 zł zamiast 209 652,50 zł). Stanowiło to naruszenie art. 68 ust. 1 u.g.n. nakazującego udzielenie bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ww. ustawy, tj. w wysokości nie niższej niż jej wartość, wynosząca 246 650,00 zł. Burmistrz wyjaśnił, że przyjęto za cenę nieruchomości różnicę między wartością nieruchomości a nakładami poniesionymi na tę nieruchomość (oszacowanymi przez rzeczoznawcę majątkowego) i od niej naliczono bonifikatę, a *przepisy prawa miejscowego nie regulują wprost zasad liczenia kwoty w przypadku poniesionych nakładów na remont lokalu.* NIK wskazuje, że zgodnie z postanowieniami § 1 uchwały określającej zasady gospodarowania: *zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Jawor określa przedmiotowa uchwała oraz u.g.n.* NIK zauważa, że

⁴¹ Najemca: [1] A.K.; [2] A.W.; [3] K.G.; [4] T.L.; [5] J.J.

⁴² M.K.

⁴³ Wielkości oszacowane przez rzeczoznawcę majątkowego na podstawie art. 218 u.g.n.

podstawą ustalenia bonifikaty powinna być cena niepomniejszona o nakłady, i to niezależnie od tego czy były to nakłady konieczne, czy też nakłady na przebudowę budynku w celu wyodrębnienia lokalu. Na takie rozumienie wskazuje wprost treść art. 68 u.g.n. nakazującego ustalanie bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n., tj. od wartości nie niższej niż wartość nieruchomości.

(akta kontroli str. 299-360)

6. W trzech prowadzonych postępowaniach o sprzedaż bezprzetargową lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców⁴⁴ w sposób nieuzasadniony zlecono wykonanie dla tych części budynków świadectw charakterystyki energetycznej, za które zapłacono łącznie 1 107,00 zł. Budynki ze sprzedawanymi lokalami podlegały bowiem ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przez co zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków⁴⁵ nie było obowiązku sporządzenia dla nich tego typu świadectw. Burmistrz wyjaśnił, że przedmiotowe budynki, mimo że były ujęte w wykazie zabytków, nie stanowiły *stricto* zabytków, gdyż nie zostały podjęte na nie decyzje Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w sprawie wpisania ich do rejestru zabytków, ani nie został im nadany numer rejestru zabytków, przez co nie dotyczyło ich ww. wyłączenie z obowiązku sporządzania świadectw energetycznych. NIK nie podziela złożonych wyjaśnień, gdyż każdy z tych budynków został uwzględniony w spisie obiektów i obszarów o walorach kulturowych miasta Jawora, a dwa z nich⁴⁶ ujęto w rejestrze zabytków, przez co podlegały one ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

(akta kontroli str. 299-313, 379-381)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|---|
| Uwagi | NIK nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Podjęcie działań zmierzających do przedłożenia Radzie Miejskiej projektów uchwał doprowadzających do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa postanowień:<ol style="list-style-type: none">a) Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jawor.b) Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jawor.2. Zaprzestanie, w przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych, naliczania bonifikaty od wartości lokalu pomniejszonej o nakłady.3. Sporządzanie świadectw charakterystyki energetycznej jedynie dla budynków lub ich części, dla których przepisy prawa nakazują ich sporządzenie.4. Określanie w umowach z najemcami lokali, w których konieczne jest przeprowadzenie prac remontowych, ich zakresu oraz sposobu rozliczenia. |

⁴⁴ W budynkach przy: [1] ul. Limanowskiego 3, kwota wydatkowana 369 zł; [2] ul. Wyszyńskiego 39, kwota wydatkowana 369 zł; [3] ul. Grunwaldzkiej 5, kwota wydatkowana 369 zł.

⁴⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 497.

⁴⁶ Przy ul. Limanowskiego 3 i ul. Grunwaldzkiej 5, które były zlokalizowane w ścisłej strefie A ochrony konserwatorskiej.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Wrocław, grudnia 2021 r.

Kontroler
Paweł Potemski
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis