



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.025.01.2022

Pan
Łukasz Borowiak
Prezydent
Miasta Leszna
pl. Kazimierza Karasia 15
64-100 Leszno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/004 - Udostępnianie osobom z niepełnosprawnościami mieszkań z komunalnych zasobów mieszkaniowych gmin

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Leszna, pl. Kazimierza Karasia 15, 64-100 Leszno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Borowiak, Prezydent Miasta Leszna, od 2014 r. do dnia zakończenia kontroli.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjno-prawne związane z zarządzaniem lokalami mieszkalnymi w gminie.2. Uwzględnianie potrzeb osób niepełnosprawnych w zarządzaniu gminnym zasobem mieszkaniowym.3. Pozyskiwanie nowych lokali dla osób niepełnosprawnych oraz eksploatacja i utrzymywanie we właściwym stanie technicznym istniejących budynków mieszkalnych, w których znajdują się lokale dla osób niepełnosprawnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Tomasz Juskiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/115/2022 z 28 czerwca 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Tj. do 13 października 2022 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2022, w Mieście obowiązywały wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2018-2022⁴ oraz 2021-2025. Ich treść spełniała wymogi obowiązujących przepisów prawa.

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą zasady wynajmowania lokali komunalnych⁵, po zmianie wynikającej z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Wielkopolskiego z dnia z 30 kwietnia 2021 r., co do zasady odpowiadały wymogom określonym w ustawie o mieszkaniowym zasobie gminy⁶. W ocenie NIK, zawarte w uchwale z 27 października 2005 r. postanowienia dotyczące przyznania Prezydentowi kompetencji do dopisania do wykazu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu mieszkalnego lub socjalnego osób niespełniających kryteriów oraz postanowienia z których wynika, iż ponowna odmowa przyjęcia propozycji najmu jest równoznaczna ze skreśleniem z list osób uprawnionych.

Gospodarka mieszkaniowym zasobem gminy w zakresie objętym niniejszą kontrolą była prowadzona zgodnie z założeniami określonymi w ww. Programach oraz zgodnie z zapisami uchwał Rady Miejskiej Leszna w sprawie określenia zasad najmu. Zasób lokali przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych nie zaspokajał co prawda w pełni potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej, tym niemniej, Miasto przewiduje działania mające na celu poprawę sytuacji w tym zakresie. Przyznawanie lokali osobom niepełnosprawnym odbywało się w 31 na 34 przypadkach objętych szczegółowym badaniem zgodnie z obowiązującymi w Mieście zasadami, w trzech przypadkach stwierdzono jednak naruszenia prawa miejscowego, tj. uchwały z 25 marca 2021 r.

Stan i wyposażenie budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w których znajdowały się lokale dla osób niepełnosprawnych zapewniały bezpieczeństwo ludzi i mienia, jednak nie sporządzono świadectw charakterystyki energetycznej dla tych budynków. Gmina przeprowadzała kontrole stanu technicznego budynków, w których znajdują się lokale dla osób niepełnosprawnych oraz realizowała większość zaleceń sformułowanych w wyniku tych kontroli. Dla budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu założono książki obiektu budowlanego, które prowadzono rzetelnie i zgodnie z przepisami.

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

⁴ Program na lata 2018-2022 obowiązywał do 16 września 2021 r., ponieważ od 17 września 2021 r. wszedł w życie program na lata 2021 -2025, który go uchylił.

⁵ Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, w okresie objętym kontrolą, zostały ustalone uchwałą nr XXXII/369/2005 Rady Miejskiej Leszna z 27 października 2005 r. (dalej: uchwała z 27 października 2005 r.), a następnie uchwałą nr XXXVII/490/2021 Rady Miejskiej Leszna z 25 marca 2021 r. (dalej: uchwała z 25 marca 2021 r.).

⁶ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjno-prawne związane z zarządzaniem lokalami mieszkalnymi w gminie

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁸, Rada Miejska Leszna podjęła uchwały nr XLV/629/2018 z 22 marca 2018 r.⁹ i nr XLI/540/2021 z 26 sierpnia 2021 r.¹⁰, przyjmując obowiązujące w Mieście, następujące po sobie, dwa wieloletnie programy¹¹ gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Leszna, opracowane na pięcioletnie okresy.

(akta kontroli str. 3-75)

1.2. Wieloletnie Programy wskazywały, według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego ich przyjęcie, m.in.: liczbę lokali gminnych oraz ogólną powierzchnię gminnych zasobów lokalowych (osobno dla budynków stanowiących własność Miasta oraz wspólnot mieszkaniowych z udziałem Miasta); liczbę oraz łączną powierzchnię lokali socjalnych, jakimi dysponowało Miasto; inne narzędzia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (m.in. partycypacja w budowie lokali mieszkalnych w towarzystwach budownictwa społecznego na terenie Miasta¹², funkcjonowanie mieszkań chronionych¹³, wynajmowanie mieszkań w placówkach oświatowych zatrudnionym w nich osobom; wyposażenie lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego w media. W ramach prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Miasta w poszczególnych latach ich obowiązywania, określono planowaną liczbę lokali (ogółem oraz w podziale na socjalne, pomieszczenia tymczasowe i pozostałe) oraz ich wyposażenie techniczne (tj. wodociąg sieciowy, kanalizację, gaz przewodowy, ciepłą wodę, centralne ogrzewanie, piece, łazienka i WC w mieszkaniu, WC poza lokalem). Ponadto, Wieloletni Program 2021-2025 przedstawiał ocenę stanu technicznego budynków znajdujących się w zasobach mieszkaniowych Miasta (w odniesieniu do wilgoci oraz stanu: elewacji, dachu, klatki schodowej, sieci elektrycznej, sieci wodociągowo-kanalizacyjnej) oraz prognozę oceny ww. stanu w poszczególnych latach jego obowiązywania.

(akta kontroli str. 3-75)

Wieloletnie Programy¹⁴, wskazując potrzeby lokalowe Miasta wraz z prognozą wielkości zasobu, określały m.in: liczbę lokali socjalnych przyznanych wyrokami sądów, pomieszczeń tymczasowych, lokali zamiennych oraz lokali dla osób z wykazu uprawnionych; średnioroczną realizację oraz średnioroczny wzrost potrzeb oraz planowaną realizację w ww. zakresie. Zgodnie z Programami wskazano kierunki

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

⁸ t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.; dalej: ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy.

⁹ Przyjęty na lata 2018-2022, dalej: Wieloletni Program 2018-2022.

¹⁰ Przyjęty na lata 2021-2025, dalej: Wieloletni Program 2021-2025.

¹¹ Dalej łącznie: Wieloletnie Programy.

¹² Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w obu Programach, Gminne Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Wieloletnim Programie 2021-2025.

¹³ Dla wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i domów dziecka administrowanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lesznie.

¹⁴ Odpowiednio, według stanu na 31 grudnia 2017 r. i 31 grudnia 2020 r.

działań w zakresie tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, przy czym w Wieloletnim Programie 2018-2022 były to m.in.: wykup partycypacji w budowie lokali mieszkalnych w Gminnym Towarzystwie Budownictwa Społecznego; budowa budynków i mieszkań; zagospodarowanie posiadanych i nabywanych budynków niemieszkalnych poprzez ich adaptację na cele mieszkaniowe; przeznaczenie terenów gminnych pod budownictwo mieszkaniowe realizowane przez różne podmioty prawne; najem lokali mieszkalnych od innych podmiotów. Natomiast Wieloletni Program 2021-2025 przewidywał: zagospodarowanie posiadanych i nabywanych budynków niemieszkalnych poprzez ich adaptację na cele mieszkaniowe, w szczególności adaptację budynku biurowo-administracyjnego na budynek mieszkalny na terenie pokolejowym przy ulicy Towarowej; najem lokali mieszkalnych od innych podmiotów; wykup mieszkań i partycypacji w budowie lokali mieszkalnych z innych zasobów; wyburzenie istniejących budynków przy ulicy Gajowej 1 i 3 oraz budowa na terenie nieruchomości trzech budynków z 34 lokalami komunalnymi¹⁵; przebudowa budynku i lokali mieszkalnych przy ulicy Wierzbowej i dostosowanie ich dla potrzeb osób niepełnosprawnych¹⁶.

(akta kontroli str. 3-75)

Wieloletnie Programy zawierały wysokość oraz prognozę wysokości, w poszczególnych latach, odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych dla osób i rodzin, wobec których sąd orzekł wyrok z prawem do lokalu socjalnego.

(akta kontroli str. 3-75)

Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, określone w Wieloletnich Programach, wskazały m.in., że: poziom podstawowej stawki czynszu jest zróżnicowany ze względu na czynniki obniżające¹⁷ i podwyższające¹⁸ stawkę czynszu¹⁹; składniki czynszu²⁰ i zakres opłat eksploatacyjnych; średnia stawka czynszu za lokale mieszkalne wynajmowane na czas nieoznaczony powinna być utrzymywana na poziomie pokrywającym koszt eksploatacji i napraw oraz dającym możliwość finansowania remontów substancji mieszkaniowej; roczny wzrost procentowy stawki czynszu w kolejnych latach miał następować na podstawie ustalonego przez Wojewodę Wielkopolskiego dla województwa wielkopolskiego z wyłączeniem miasta Poznania, wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych; zakres procentowy ww. wartości odtworzeniowej, w jakim powinien mieścić się w poszczególnych latach poziom stawki podstawowej czynszu. Podkreślono, że utrzymanie stawki czynszu na poziomie

¹⁵ Inwestycja zaplanowana na lata 2021-2024 r., koszt 6 000 000,00 zł.

¹⁶ Inwestycja zaplanowana na 2023 r., koszt 250 000 zł.

¹⁷ Czynniki obniżające stawkę czynszu: brak w mieszkaniu ciepłej wody, CO, gazu przewodowego (z wyłączeniem budynków wybudowanych i adaptowanych na cele mieszkaniowe po 1990 r.), WC i łazienki w mieszkaniu; wspólne użytkowanie WC, łazienki, kuchni i przedpokoju; mieszkanie w suterenie; mieszkanie na czwartym piętrze oraz oficynie. W Wieloletnim Programie 2021-2025 ponadto przewidziano obniżkę stawki czynszu w mieszkaniu zlokalizowanym w budynku w strefie II. W stosunku do najemców o niskich dochodach Prezydent Miasta Leszna, na wniosek najemcy, stosuje obniżki czynszu naliczonego dla danego lokalu, przy czym ww. obniżek nie stosuje się wobec najemców, którzy: pobierają dodatek mieszkaniowy; wynajęli lokal o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² w drodze przetargu; zajmują lokal będący pracownią twórcy służącą do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; zajmują lokal socjalny lub pomieszczenie tymczasowe.

¹⁸ Czynniki zwiększające stawkę czynszu: lokal położony na pierwszym piętrze, o ile nie jest poddaszem; lokal położony w budynku wolnostojącym do czterech lokali; lokal położony w budynku wybudowanym po 1990 r.; lokal położony w budynku, w którym przeprowadzono remont kapitalny połączony z termomodernizacją w okresie do 20 lat od daty zakończenia remontu.

¹⁹ Stawka czynszu, po zastosowaniu wszystkich obniżek techniczno-użytkowych oraz dochodowych nie może być niższa niż 50% podstawowej stawki.

²⁰ Czynsz obejmuje podatek od nieruchomości, koszty administrowania, konserwacji, utrzymania technicznego budynku, utrzymania zieleni oraz pomieszczeń wspólnego użytkowania.

właściwym dla racjonalnego gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy powiązane będzie z ochroną najuboższych lokatorów, poprzez zastosowanie obniżek czynszu oraz systemu dodatków mieszkaniowych i energetycznych.

(akta kontroli str. 3-75)

Wieloletnie Programy, wskazując liczbę, rodzaj, lokalizację, tryb oraz dochód ze sprzedaży mieszkań i budynków w latach 2013-2017 oraz 2018-2020, określały na poszczególne lata obowiązywania, m.in: założenia i prognozę sprzedaży lokali na wniosek najemców, z uwzględnieniem dochodu ze sprzedaży; budynki przeznaczone do sprzedaży; budynki przeznaczone do całkowitej prywatyzacji (wraz z kryteriami ich wyboru oraz założeniami trybu i dochodów); budynki zaplanowane do sprzedaży znajdujące się w złym stanie technicznym lub przeznaczone do rozbiórki; sprzedaż lokali znajdujących się we wspólnotach mieszkaniowych, w których Miasto Leszno posiada niewielki udział we współwłasności.

(akta kontroli str. 3-75)

W ramach analizy potrzeb remontowych wskazano zakresy i nakłady, jakie należałoby ponieść, by zasób utrzymać w stanie niepogorszonym, a także przeprowadzić, w przypadkach koniecznych, remonty kapitalne substancji mieszkaniowej. Ww. analiza obejmuje również budynki wspólnot mieszkaniowych z udziałem Miasta. Wieloletni Program 2021-2025 zawiera ponadto plan remontów i modernizacji, określający harmonogram prac remontowych dla konkretnych lokali, ze wskazaniem zakresu i kosztu przewidywanych w poszczególnych latach prac.

(akta kontroli str. 3-75)

Wieloletnie Programy, prognozując wysokość wydatków na utrzymanie i rozwój zasobu lokalowego Miasta Leszno w poszczególnych latach, wskazywały równocześnie źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej: czynsz regulowany, czynsz wolny, wpływy z tytułu administrowania lokalami użytkowymi, dotacje i dochody z innych źródeł. Wskazując wysokość planowanej dotacji budżetowej na remonty zasobów komunalnych w poszczególnych latach obowiązywania ww. Programów wskazano, że rzeczywista wysokość dotacji będzie uzależniona od możliwości finansowych Miasta w danym roku budżetowym.

(akta kontroli str. 3-75)

W wieloletnich Programach określono założenia, cele oraz instrumenty systemu zamiany lokali mieszkalnych, jak również sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem Gminy w kolejnych latach. Wskazano ponadto działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalne gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy.

(akta kontroli str. 3-75)

1.3. W Wieloletnim Programie 2021-2025, w analizie potrzeb lokalowych Miasta wraz z prognozą zmian wielkości zasobu, wskazano wśród kierunków działań w zakresie tworzenia warunków zaspakajania potrzeb mieszkaniowych, że w 2023 r. planowana jest przebudowa budynku i lokali mieszkalnych przy ul. Wierzbowej 9 i dostosowanie ich dla potrzeb osób niepełnosprawnych, przy czym zaplanowano koszt ww. inwestycji na 250 000 zł.

(akta kontroli str. 3-75)

1.4. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, w okresie objętym kontrolą, zostały ustalone uchwałą nr XXXII/369/2005 Rady Miejskiej Leszno z 27 października 2005 r. a następnie uchwałą nr XXXVII/490/2021 Rady Miejskiej Leszno z 25 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 76-181)

Uchwała z 27 października 2005 r. była trzykrotnie zmieniana uchwałami Rady Miejskiej Leszna: nr XXVII/311/2008 z 27 listopada 2008 r.²¹, nr XLI/547/2017 z 26 października 2017 r.²², XLV/630/2018 z 22 marca 2018 r.²³.

(akta kontroli str. 76-158)

Uchwała z 25 marca 2021 r. została zmieniona Rozstrzygnięciem Nadzorczym nr KN-I.4131.1.297.2021.17 Wojewody Wielkopolskiego z 30 kwietnia 2021 r. Wojewoda stwierdził, że względu na istotne naruszenie prawa, nieważność części jej zapisów.

(akta kontroli str. 159-181)

1.5. Uchwała z 27 października 2005 r. wskazywała m.in.: przesłanki uzasadniające oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego (w tym, ustalała kryteria dochodowe); tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i lokali socjalnych; sposób poddania ww. spraw kontroli społecznej, realizowanej przez właściwą w sprawach mieszkaniowych komisję Rady Miejskiej Leszna; kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego; warunki dokonywania wymiany i zamiany lokali mieszkalnych; zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostawały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy.

(akta kontroli str. 76-158)

Uchwała z 25 marca 2021 r. zmieniona ww. Rozstrzygnięciem Wojewody²⁴ określała m.in.: wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy; kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu; tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali, zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali

²¹ Zmiana dotyczyła zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy oraz kwestii zwolnionych lokali w budynkach przeznaczonych do całkowitej prywatyzacji i we wspólnotach, w których Miasto posiada mniej niż pięć lokali mieszkalnych.

²² Zmiana dotyczyła: definicji pojęcia „trudne warunki mieszkaniowe”; przesłanek uzasadniających oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego; kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego; warunków dokonywania wymiany i zamiany lokali mieszkalnych.

²³ Zmiana dotyczyła przesłanek uzasadniających oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego.

²⁴ Wojewoda stwierdził, że względu na istotne naruszenie prawa, nieważność części jej zapisów przewidujących: brak możliwości wynajęcia lokalu z mieszkaniowego zasobu Miasta Leszna w przypadku, w którym wnioskodawca, jego współmałżonek albo inna osoba będąca członkiem gospodarstwa domowego wnioskodawcy posiada tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego, nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym na terenie Miasta Leszna lub pobliskiej miejscowości; kompetencję Prezydenta Miasta Leszna do wyrażenia zgody na rozpatrzenie złożonego wniosku poza terminami określonymi w uchwale; pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia w przypadku, gdy zawierać będzie nieprawdziwe dane o sytuacji mieszkaniowej i materialnej własnej, jak i osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym; kompetencję Prezydenta Miasta Leszna do dopisania do wykazu osób, których wnioski nie spełniają przesłanek wskazanych w uchwale; skreślenie z wykazu osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu po dwukrotnej odmowie przyjęcia lokalu; kompetencję Prezydenta Miasta Leszna do skreślenia z wykazu osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu w przypadku, w którym wnioskodawca, jego współmałżonek albo inna osoba będąca członkiem gospodarstwa domowego ma prawo własności do innego lokalu mieszkalnego, nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym na terenie Miasta Leszna lub pobliskiej miejscowości; możliwość zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego na okres nie dłuższy niż dwa lata; warunki dla zawarcia umowy najmu przez osoby, które pozostały w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy polegające na braku możliwości posiadania przez te osoby tytułu prawnego do zajmowania innego lokalu w chwili śmierci najemcy oraz konieczności zamieszkiwania z najemcą stale przez okres co najmniej pięciu lat do chwili jego śmierci, sprawując nad nim opiekę; konieczność wpłacenia kaucji przy zawieraniu umów najmu lokali z zasobu mieszkaniowego gminy.

oraz sposób poddawania tych spraw kontroli społecznej²⁵; zasady najmu lokali na czas nieoznaczony i najmu socjalnego lokalu; warunki dokonywania zamiany i wymiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu, a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach; wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu; system kwalifikacji punktowej.

(akta kontroli str. 159-181)

W ww. uchwale wskazano ponadto, że w przypadku złożenia wniosku przez osobę, w której gospodarstwie domowym była osoba lub osoby niepełnosprawne poruszające się na wózku inwalidzkim, powierzchnię mieszkalną przyjętą do obliczeń (trudnej sytuacji mieszkaniowej) pomniejszało się o 15m² na każdą osobę poruszającą się na wózki inwalidzkim, a uzyskaną w ten sposób powierzchnię dzieliło się przez liczbę pozostałych osób zamieszkujących w lokalu.

Określono również kolejność, zgodnie z którą osobie posiadającej orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności przysługuje określone pierwszeństwo w zawarciu umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub umowy najmu socjalnego lokalu, w przypadku jednakowej liczby punktów.

Upoważniono do wymiany zajmowanego lokalu na wolny lokal osoby i rodziny, które występują o wynajem mieszkania dostosowanego do ich potrzeb ze względu na stan zdrowia, jeżeli zwalniają do dyspozycji Miasta zajmowany dotychczas lokal.

W ramach systemu kwalifikacji punktowej przewidziano punkty za stan zdrowia wnioskodawcy lub członków jego wspólnego gospodarstwa domowego, ubiegających się o wspólne zamieszkanie.

(akta kontroli str. 159-181)

1.6. Uchwała z 25 marca 2021 r. określając warunki, jakim musi odpowiadać lokal wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Leszna, wskazywany w celu zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych osób niepełnosprawnych, powołuje się na rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁶. Ww. uchwale wskazano ponadto, że powierzchnia, wyposażenie i stan techniczny ww. lokalu powinny uwzględniać rzeczywiste potrzeby osób niepełnosprawnych wynikające z rodzaju niepełnosprawności, ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych poruszających się na wózku inwalidzkim lub których niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w odrębnym pokoju. Podkreślono, że przy wydawaniu skierowania w celu zawarcia umowy najmu, w przypadku gdy wnioskodawca lub członek jego gospodarstwa domowego jest osobą niepełnosprawną, należało uwzględnić rzeczywiste potrzeby wynikające z rodzaju niepełnosprawności, takie jak np. położenie lokalu i jego dostępność dla osoby niepełnosprawnej.

(akta kontroli str. 159-181)

1.7. W okresie objętym kontrolą Miasto nie prowadziło analiz dot. liczby osób/gospodarstw domowych, w których jest osoba niepełnosprawna i które oczekują na pomoc mieszkaniową od gminy.

²⁵ Zgodnie z § 6 uchwały z 25 marca 2021 r., Prezydent Miasta Leszna powołuje zarządzeniem Komisję Mieszkaniową, w skład której wchodzi: trzech przedstawicieli Rady Miejskiej Leszna, Przedstawiciel Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lesznie, Przedstawiciel właściwego wydziału ds. mieszkaniowych Urzędu Miasta Leszna, przedstawiciel Miejskiego Zakładu Budynków Komunalnych w Lesznie.

²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.

Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że Miasto na podstawie złożonych wniosków o wynajem lokali komunalnych oraz wniosków o wymianę i zamianę lokali z mieszkaniowego zasobu Miasta posiada orientacyjną wiedzę o potrzebach osób niepełnosprawnych. Drugim, obiektywnym czynnikiem wpływającym na liczbę osób niepełnosprawnych jest odsetek osób w wieku poprodukcyjnym, który z roku na rok się zwiększa w skali kraju. Zwiększają się za tym potrzeby osób starszych związane z ich chorobami, ograniczeniami narządu ruchu itd. Miasto ma świadomość narastających potrzeb w tym zakresie, dlatego zamierza skoncentrować swoją uwagę w następnych latach na stworzeniu bazy lokali, które będą dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 271-275)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Uchwała z 27 października 2005 r. nadawała Prezydentowi Miasta kompetencję, by w drodze wyjątku, ze względu na szczególne okoliczności losowe, społeczne i ekonomiczne lub w celu poprawy efektywności wykorzystania mieszkaniowego zasobu, po pozytywnym zaopiniowaniu przez właściwą w sprawach mieszkaniowych komisję Rady Miejskiej Leszna, zakwalifikować do wynajmu lokalu na czas nieoznaczony lub lokalu socjalnego osoby nie spełniających wskazanych kryteriów. Zapis utracił moc, wraz z całą uchwałą, po wejściu w życie uchwały z 25 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 76-181)

NIK zauważa, że zgodnie z uchwałą z 27 października 2005 r. obligatoryjnym warunkiem zastosowania ww. specjalnego trybu przydzielania lokali była każdorazowa, pozytywna opinia właściwej w sprawach mieszkaniowych komisji Rady Miejskiej Leszna.

W ocenie NIK, nieostre pojęcia i niedookreślone klauzule wprowadzone w ww. zapisach, mogły prowadzić do uznaniowości organów je stosujących i do naruszenia zasady związania administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującymi wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP²⁷. Przewidując wyjątki od ustalanych zasad powinno się możliwie precyzyjnie wskazywać powody, dla których takie wyjątki mają być dopuszczone, ze wskazaniem kryteriów oceny i celu, które miałyby uzasadniać niestosowanie ww. kryteriów.

2. Uchwała z 27 października 2005 r. wskazywała, że dwukrotna odmowa przyjęcia lokalu nadającego się do zasiedlenia ze względu na powierzchnię i stan techniczny określone w odrębnych przepisach, podlegała skreśleniu z wykazu. Zapis utracił moc, wraz z całą uchwałą, po wejściu w życie uchwały z 25 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 76-158)

W ocenie NIK, tego rodzaju zapis w uchwale był sprzeczny ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy obowiązkiem samorządu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. NIK wskazuje, że w jednolitym w tym zakresie

²⁷ Por. Wyrok WSA we Wrocławiu z 20 grudnia 2013 r., IV SA/Wr 647/13.

orzecznictwie sądowo-administracyjnym²⁸, wyrażone zostało stanowisko, iż tego rodzaju ograniczenie stanowi nieuzasadnione pozbawienie uprawnionych prawa do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy oraz możliwości starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego. Zapis taki stwarza sytuację, w której wymuszone zostanie na uprawnionym przyjęcie drugiego spośród zaproponowanych mu lokali.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą obowiązywały, spełniające wymogi wynikające z obowiązujących przepisów prawa, wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą zasady wynajmowania lokali komunalnych, po zmianie wynikającej z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Wielkopolskiego z dnia z 30 kwietnia 2021 r., co do zasady odpowiadały wymogom określonym w ustawie o mieszkaniowym zasobie gminy. W ocenie NIK, zawarte w uchwale z 27 października 2005 r. postanowienia dotyczące przyznania Prezydentowi kompetencji do dopisania do wykazu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu mieszkalnego lub socjalnego osób niespełniających kryteriów oraz postanowienia z których wynika, iż ponowna odmowa przyjęcia propozycji najmu jest równoznaczna ze skreśleniem z list osób uprawnionych.

OBSZAR

2. Uwzględnianie potrzeb osób niepełnosprawnych w zarządzaniu gminnym zasobem mieszkaniowym

Opis stanu faktycznego

2.1. Miasto, w poszczególnych latach objętych kontrolą, posiadało w mieszkaniowym zasobie ogółem odpowiednio: 1954, z tego 1931 zajętych, 23 wolnych (stan na 1 stycznia 2019 r.); 1903, z tego 1871 zajętych, 32 wolnych (stan na 31 grudnia 2019 r.); 1868, z tego 1803 zajętych, 65 wolnych (stan na 31 grudnia 2020 r.); 1786, z tego 1664 zajętych, 122 wolnych (stan na 31 grudnia 2021 r.); 1778, z tego 1639 zajętych, 139 wolnych (stan na 30 czerwca 2022 r.) lokali mieszkalnych.

Miasto Leszno nie prowadzi szczegółowej ewidencji lokali przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych. Miasto nie prowadziło inwentaryzacji zasobu pod kątem dostępności dla osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 200, 271-275)

Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że Miasto Leszno nie prowadzi oddzielnej ewidencji lokali przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych. Mieszkaniowy zasób Miasta Leszna opiera się głównie na nieruchomościach zlokalizowanych w starym budownictwie (kamienice), warunki zabudowy w latach powstania tychże budynków nie zakładały realizacji potrzeb osób niepełnosprawnych. Jednakże Miasto Leszno nieustannie dąży do poprawy warunków mieszkaniowych najemców lokali gminnych w ramach możliwości budżetowych gminy, sukcesywnie wykonywane są ulepszenia oraz remonty lokali z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła ponadto, że Miasto Leszno realizując wnioski osób niepełnosprawnych, każdorazowo przeprowadza wizję lokalu wykazanego jako lokal do zasiedlenia i dokonuje oględzin

²⁸ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim II SA/Go 239/11 z dnia 2 czerwca 2011 r. Lex 821045, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 30 stycznia 2020 r., II SA/Bk 699/19 – Lex nr 2781733 i powołane w uzasadnieniu tych wyroków orzecznictwo sądów administracyjnych.

lokalu pod względem potrzeb osób niepełnosprawnych, tj. powierzchni, wyposażenia i stanu technicznego. Osoba otrzymująca wskazanie danego lokali, ogląda go i wtedy podejmuje decyzję, czy przyjmuje dany lokal, czy jest dostosowany do potrzeb wnioskodawcy. Zwróciła przy tym uwagę, że orzeczenia o stopniu niepełnosprawności nie wskazują, czy jest to niepełnosprawność ruchowa, czy inna, dlatego nawet osoby z inną niepełnosprawnością mogą zajmować lokale z barierami architektonicznymi, nieprzystosowane dla osób z niepełnosprawnością ruchową.

(akta kontroli str. 271-275)

2.2. Wieloletni Program 2021-2025 wskazywał, że Miasto planuje przebudowę budynku i lokali mieszkalnych przy ul. Wierzbowej 9 w Lesznie i dostosowanie ich dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Inwestycja o przewidywanym koszcie 250 000 zł została planowana do realizacji na 2023 r.

(akta kontroli str. 35-75)

Ponadto Wieloletni Program 2021-2025 wskazywał, że Miasto planuje przy ul. Gajowej nr 1 i 3 wyburzenie istniejących budynków i następnie budowę trzech budynków z 34 lokalami komunalnymi. Przewidywany koszt inwestycji w latach 2021-2024 wynosi 6 000 000 zł. Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że parter w ww. budynkach będzie dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych, tj. bez barier architektonicznych. Ponadto, jedno mieszkanie w każdym z tych budynków będzie zbudowane pod kątem osób z niepełnosprawnością ruchową poruszających się na wózkach.

(akta kontroli str. 35-75, 271-275)

2.3. Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że Miasto posiada jedno mieszkanie, przy ul. Jana Długosza 9, dostosowane dla potrzeb osób niepełnosprawnych w lokalu, w którym wykupiło partycypację w Gminnym Towarzystwie Budownictwa Społecznego sp. z o.o. Wskazała ponadto, że budynki ww. spółki przy ul. Jana Długosza wyposażone są w windy dla osób niepełnosprawnych. Miasto nie uczestniczy w działaniach Społecznej Agencji Najmu ani Społecznej Inicjatywy Mieszkańcowej.

(akta kontroli str. 271-275)

2.4. Miasto nie posiadało informacji/wiedzy o liczbie przypadków wynajęcia przed 2019 r., przez osoby niepełnosprawne, mieszkań, które nie były i nadal nie są przystosowane do ich potrzeb oraz wynajmowania lokalu niedostosowanego do potrzeb osoby niepełnosprawnej przez lokatorów (lub członków gospodarstwa domowego), które w chwili zawierania umowy najmu (kilka lub kilkanaście lat wcześniej) nie były osobami niepełnosprawnymi. Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że każdorazowo, w przypadku złożenia propozycji przydziału lokalu, wnioskodawca dokonywał oględzin lokali i składał oświadczenie o zapoznaniu się ze stanem proponowanego lokalu i o przyjęciu bądź nie przyjęciu propozycji. Ewentualny brak akceptacji proponowanego lokalu następował ze wskazaniem przyczyn tej odmowy i ewentualnych sugestii co do oczekiwanego stanu.

(akta kontroli str. 271-275)

W punkcie 2.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego szczegółowo omówiono próbę spraw poddanych szczegółowej analizie.

W badanej próbie spraw przydziału lokalu komunalnego, nie stwierdzono odmowy przyjęcia przydziału ze względu na niespełnianie przez lokal lub jego otoczenie warunków niezbędnych ze względu na niepełnosprawność. W badanej próbie spraw zamiany mieszkań, w siedmiu na dziewięć przypadków, przyczyną zamiany była chęć

dostosowania lokalu do potrzeb wynikających ze względu na stan zdrowia wnioskodawcy lub członka gospodarstwa domowego.

(akta kontroli str. 211-215)

2.5. Liczba osób niepełnosprawnych/gospodarstw domowych z osobą niepełnosprawną oczekujących na przydział lokalu mieszkalnego w latach 2019-2022 (na 1 stycznia oraz 1 lipca 2022 r.) wynosiła odpowiednio: 31, 25, 29, 40²⁹, 52.

Liczba osób niepełnosprawnych/gospodarstw domowych wpisanych na listę w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiła odpowiednio: 13, 11, 28, 17 (do 30 czerwca 2022 r.)

Liczba lokali przydzielonych w tych latach wynosiła odpowiednio: 19, 7, 12, 5 (do 30 czerwca 2022 r.).

(akta kontroli str. 201)

2.6. Okres oczekiwania na zamianę lokalu przez osoby niepełnosprawne wynosił od dwóch miesięcy do dwóch lat i jednego miesiąca, przy czym w poszczególnych latach okresu 2019-2022 wynosił odpowiednio: od czterech miesięcy do dwóch lat i jednego miesiąca; cztery i 10 miesięcy; dwa i dziewięć miesięcy; od roku do roku i dwóch miesięcy.

Okres oczekiwania na przydział lokalu przez osoby niepełnosprawne wynosił od momentu zakwalifikowania do wykazu od zera miesięcy do sześciu lat i trzech miesięcy, przy czym w poszczególnych latach okresu 2019-2021 wynosił odpowiednio: od zera miesięcy do sześciu lat i trzech miesięcy; od jednego miesiąca do roku i sześciu miesięcy; od jednego miesiąca do trzech lat i trzech miesięcy.

Okres oczekiwania na najem socjalny lokalu przez osoby niepełnosprawne wynosił od momentu zakwalifikowania do wykazu od czterech miesięcy do trzech lat i sześciu miesięcy, przy czym w latach³⁰ 2019, 2021, 2022 (bez przypadków w 2020 r.) wynosił odpowiednio: od czterech do 11 miesięcy; rok i 10 miesięcy i trzy lata i sześć miesięcy; rok i rok i jeden miesiąc.

(akta kontroli str. 202-204)

2.7. W okresie objętym kontrolą, w zakresie osób niepełnosprawnych, dokonano 16 zamian lokali (przy 18 oczekujących wnioskodawcach), 20 wnioskodawców z wykazu zawarło umowę najmu lokalu (przy 18 oczekujących wnioskodawcach) i zawarło 7 umów najmu socjalnego (bez oczekujących wnioskodawców).

Szczegółowemu badaniu w zakresie prawidłowości rozpatrywania wniosków o przydział lokali dla osób niepełnosprawnych poddano 34 postępowania z pośród wyżej wymienionych. Analiza akt ww. spraw wykazała m.in., że:

- w toku postępowania podlegały weryfikacji dane podane przez wnioskodawców wskazujące na spełnianie przez nich kryteriów uprawniających do ubiegania się o przydział lokalu, określonych w mającej zastosowanie do wniosku uchwale Rady Miejskiej Leszna w sprawie zasad najmu;
- przed zawarciem umowy najmu, ponownemu sprawdzeniu podlegała sytuacja majątkowa i osobista wnioskodawców;
- umowy najmu lokali mieszkalnych zawierane były na czas nieoznaczony, zaś umowy najmu socjalnego – na czas oznaczony.

²⁹ Zgodnie z § 14 ust. 3 uchwały z 25 marca 2021 r. osoby, które nie złożyły do 31 grudnia formularza aktualizacji, podlegały wykreśleniu z wykazu.

³⁰ W 2020 r. nie było przypadku zawarcia z osobą niepełnosprawną najmu socjalnego lokalu.

Badanie wybranych wniosków³¹ o lokal dla osoby niepełnosprawnej, które na dzień kontroli nie zostały rozpatrzone pozytywnie wykazało prowadzenie postępowań zgodnie z obowiązującymi zasadami wynajmowania lokali.

(akta kontroli str. 199-240)

Nieprawidłowości w powyższym zakresie opisane zostały w sekcji stwierdzone nieprawidłowości niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2.8. W okresie objętym kontrolą, Miasto zawarło siedem umów najmu socjalnego z osobami niepełnosprawnymi, lub w których gospodarstwie domowym była osoba niepełnosprawna. Badanie próby pięciu z nich wykazało, że umowy najmu socjalnego były zawierane zgodnie z ustawą o mieszkaniowym zasobie gminy. Każdorazowo przy zawieraniu bądź przedłużaniu umowy zawartej na czas nieoznaczony, najemca składał wymagane oświadczenia i dokumenty, które były weryfikowane przez pracownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lesznie.

(akta kontroli str. 199-210, 237-239)

2.9. W okresie objętym kontrolą stwierdzono cztery przypadki, w których wnioskodawca będący osobą niepełnosprawną lub mający osobę niepełnosprawną w gospodarstwie domowym odmówił przyjęcia przyznanego lokalu. Nie stwierdzono przypadku odmowy ze względu na brak dostosowania dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Przyczyną odmowy była: za mała powierzchnia proponowanego lokalu; nieodpowiadająca lokalizacja; przechodnie pokoje w lokalu; za duży zakres niezbędnego remontu; zbyt wysokie koszty utrzymania proponowanego lokalu; stan techniczny i WC poza lokalem.

(akta kontroli str. 199-208, 211-215)

W okresie obowiązywania uchwały z 27 października 2005 r. wskazującej, że dwukrotna odmowa przyjęcia lokalu nadającego się do zasiedlenia ze względu na powierzchnię i stan techniczny określone w odrębnych przepisach podlegała skreśleniu z wykazu, miały miejsce dwa przypadki dwukrotnej odmowy najmu zaproponowanego lokalu. W obydwu przypadkach odmowa nastąpiła z powodu zbyt dużego zakresu niezbędnego remontu oraz ze względu na stan techniczny i WC poza lokalem, w związku czym przyjęto, że lokale nie nadawały się do zasiedlenia i dwukrotna odmowa nie stanowiła podstawy do skreślenia z wykazu.

(akta kontroli str. 199-210, 235-236)

Przyczyną skreśleń z wykazu sześciu wnioskodawców będących osobą niepełnosprawną lub mających osobę niepełnosprawną w gospodarstwie domowym był brak corocznej aktualizacji danych zawartych we wniosku, jaki był wymagany uchwałą z 25 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 199-210, 216)

2.10. W okresie objętym kontrolą do gminy nie wpłynęły skargi związane z przydzielaniem lokali dla osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 182-198)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Badanie próby spraw przydziału lokalu komunalnego, o której szerzej w punkcie 2.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego wykazało trzy przypadki zawarcia, w maju,

³¹ Próbą objęto trzy wnioski rozpatrywane najdłużej.

czerwcu i wrześniu 2021 r., umów najmu z wnioskodawcami, którzy nie spełniali kryterium trudnej sytuacji lokalowej (powierzchnia mieszkania na jedną osobę), przy czym jeden z wnioskodawców przekraczał dodatkowo kryterium dochodowe wskazanych, czym naruszono §§ 8 i 15 uchwały z 25 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 159-181, 199-215)

§ 21 uchwały z 27 października 2005 r. nadawał Prezydentowi Miasta kompetencję, by w drodze wyjątku, ze względu na szczególne okoliczności losowe, społeczne i ekonomiczne lub w celu poprawy efektywności wykorzystania mieszkaniowego zasobu, po pozytywnym zaopiniowaniu przez właściwą w sprawach mieszkaniowych komisję Rady Miejskiej Leszna, zakwalifikować do wynajmu lokalu na czas nieoznaczony lub lokalu socjalnego inne osoby lub rodziny.

Na podstawie ww. uprawnienia Prezydenta Miasta Leszna Wnioskodawcy, po złożeniu wniosków w maju i grudniu 2020 r., zostali wpisani do wykazu przyjętego jeszcze przed uchYLENIEM ww. uchwały.

(akta kontroli str. 76-158, 199-215)

Zgodnie z § 44 uchwały z 25 marca 2021 r., wykazy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu, sporządzone przed wejściem w życie uchwały zachowały ważność i podlegały realizacji zgodnie z zasadami w niej określonymi.

§ 8 ww. uchwały wskazywał, że Gmina zawiera umowę najmu z osobą pełnoletnią, która łącznie spełnia trzy warunki: jest członkiem wspólnoty samorządowej; spełnia kryterium dochodowe; ma trudną sytuację mieszkaniową kwalifikującą do poprawy (wraz ze wskazaną powierzchnią przypadającą na mieszkańca).

§ 15 ww. uchwały stanowił, że lokal mógł być wynajęty na czas nieoznaczony członkom wspólnoty samorządowej Miasta Leszna i osobom, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, spełniają kryterium dochodowe określone w § 8 i zostały umieszczone w wykazie osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu lokalu.

Zgodnie z § 14 uchwały z 25 marca 2021 r., osoby ujęte w wykazie miały obowiązek raz w roku złożyć formularz aktualizacji wniosku w terminie od 2 listopada do 31 grudnia.

(akta kontroli str. 159-181)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie nowej uchwały z 25 marca 2021 r., zgodnie z § 44, wykazy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu, sporządzone przed wejściem w życie uchwały zachowują ważność i podlegają realizacji na podstawie § 15 ust. 1, zgodnie z zasadami określonymi w niniejszej uchwale.

NIK zwraca uwagę, że w § 44 uchwały z 25 marca 2021 r. brak było odesłania do stosowania § 15 ust. 1, wskazane było natomiast stosowanie ogółu zasad określonych w przedmiotowej uchwale.

(akta kontroli str. 217-234)

Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że wnioskodawcy znajdowali się w wykazie osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu, a wskazanie lokalu i podpisanie umowy najmu nastąpiło przed wskazanym w § 14 okresem aktualizacji danych zawartych we wnioskach.

(akta kontroli str. 271-275)

W ocenie NIK, zgodnie z § 44 uchwały z 25 marca 2021 r., wnioski osób umieszczonych w wykazie powinny być realizowane zgodnie z zasadami w niej określonymi. Niezależnie od okresu aktualizacji danych zawartych we wniosku (§ 14), zawarcie umowy najmu lokalu komunalnego, zgodnie z §§ 8 i 15 uchwały z 25 marca 2021 r., powinno nastąpić z osobami spełniającymi wskazane kryteria.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, Miasto Leszno gospodarowało zasobem mieszkaniowym, w zakresie objętym niniejszą kontrolą, zgodnie z Wieloletnimi Programami na lata 2017-2022 oraz 2021-2025.

Przyznawanie lokali osobom niepełnosprawnym odbywało się w 31 na 34 przypadkach objętych szczegółowym badaniem zgodnie z obowiązującymi w Mieście zasadami, w trzech przypadkach stwierdzono jednak naruszenia prawa miejscowego, tj. uchwały z 25 marca 2021 r.

OBSZAR

3. Pozyskiwanie nowych lokali dla osób niepełnosprawnych oraz eksploatacja i utrzymywanie we właściwym stanie technicznym istniejących budynków mieszkalnych, w których znajdują się lokale dla osób niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Miasto Leszno nie prowadziło inwestycji dotyczących budowy budynków wielorodzinnych. Nie realizowało również inwestycji dotyczących przebudowy, rozbudowy lub zmiany sposobu użytkowania budynków.

Jak wyjaśniła Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, brak realizacji inwestycji dotyczących budowy budynków wielorodzinnych wynikał z przyczyn ekonomicznych. Wskazała jednocześnie, że w celu uzyskania finansowania inwestycji, Miasto Leszno planuje skorzystać z programu bezzwrotnego wsparcia budownictwa z Funduszu Dopląt Banku Gospodarstwa Krajowego.

(akta kontroli str. 271-275)

3.2. Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że Miasto Leszno uzyskało pozwolenie na budowę trzech budynków komunalnych przy ulicy Gajowej w Lesznie. W każdym budynku znajdzie się po osiem mieszkań. Dostęp do mieszkań na dolnej kondygnacji będzie zapewniony bez barier architektonicznych, a po jednym mieszkaniu w każdym z budynków będzie dostosowane dla osób z niepełnosprawnością ruchową poruszających się na wózkach. W 2023 r. Miasto Leszno przygotowuje się do przebudowy budynku komunalnego przy ulicy Wierzbowej w Lesznie, w którym osiem mieszkań zostanie przystosowanych dla osób z niepełnosprawnościami, w szczególności z dysfunkcjami ruchowymi.

(akta kontroli str. 271-275)

W wyniku oględzin budynku przy ulicy Raclawickiej 20³², w której lokal zamieszkiwała osoba niepełnosprawna, ustalono że w obiekcie funkcjonuje ogrzewanie miejskie. Dostęp do budynku dla osób niepełnosprawnych zapewniony był poprzez: utwardzone dojście do budynku; położenie drzwi wejściowych do budynku (niski próg); kształt i wymiary pomieszczeń wejściowych umożliwiające dogodne warunki ruchu; brak furtek w ogrodzeniach. Lokale mieszkalne na poziomie parteru były dostępne za pomocą podnośnika przy ścianie dla osób niepełnosprawnych. Stanowiska postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, były usytuowane na wewnętrznym podwórzu dostępnym dla mieszkańców, nie wyznaczono indywidualnych miejsc dla osób niepełnosprawnych. Miejsca do

³² Budynek wybudowany na początku XX wieku, w 2006 r. przejęty przez Miasto Leszno od Państwowej Szkoły Muzycznej I i II stopnia w Lesznie. Przebudowa budynku w celu dostosowania do potrzeb mieszkaniowych zakończyła się w 2008 r.,

gromadzenia odpadów stałych przy budynku były dostępne dla osób niepełnosprawnych.

W wyniku oględzin budynku przy ulicy Jeziorkowskiej 92-102, w której lokal zamieszkiwała osoba niepełnosprawna, ustalono, że w budynku znajduje się sieć gazowa. Dostęp do budynku dla osób niepełnosprawnych był zapewniony poprzez: utwardzone dojście do budynku; położenie drzwi wejściowych do budynku bez progów, lekko wznoszącymi się chodnikami lub podjazdami; kształt i wymiary pomieszczeń wejściowych umożliwiające dogodne warunki ruchu; brak furtek w ogrodzeniach. Lokale mieszkalne na parterze usytuowane na poziomie gruntu – dostępne bez barier architektonicznych. Wyznaczono trzy stanowiska postojowe dla samochodów osób niepełnosprawnych w bezpośrednim sąsiedztwie budynku, dojście do budynku z ww. miejsc umożliwiono poprzez obniżenie krawężnika. Miejsca do gromadzenia odpadów stałych przy budynku były dostępne dla osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 241-264)

3.3. W okresie objętym kontrolą, wobec braku inwestycji, Miasto Leszno nie korzystało z żadnych źródeł finansowania inwestycji mieszkaniowych, w tym z dotacji z budżetu państwa ani ze środków z Funduszu Dostępności, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami³³, na realizację inwestycji mieszkaniowych związanych z lokalami dla niepełnosprawnych ani ze środków z Funduszu Dopląt³⁴ wypłacanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że Miasto Leszno planuje skorzystać z programu bezzwrotnego wsparcie budownictwa z Funduszu Dopląt Banku Gospodarstwa Krajowego.

(akta kontroli str. 271-275)

3.6. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków zawierania umów z najemcami lokali w sprawie wykonania przez nich remontów i modernizacji w celu dostosowania lokali do potrzeb osób niepełnosprawnych przy wskazywaniu lokalu i zawieraniu umowy najmu.

(akta kontroli str. 211-215)

W okresie objętym kontrolą, Miasto zawierało z najemcami, w trakcie trwania stosunku najmu, umowy w sprawie wykonania przez nich remontów i modernizacji w celu dostosowania lokali do potrzeb osób niepełnosprawnych. Badanie wybranej próby pięciu z nich wykazało, że w umowach określano zakres prac remontowych mających na celu przystosowanie lokalu do korzystania przez osobę niepełnosprawną. Wykonanie prac było potwierdzane protokołem odbioru.

Dyrektor Miejskiego Zakładu Budynków Komunalnych wyjaśniła, że nie jest prowadzony rejestr zawieranych umów remontowych bądź wydawanych zgód na wykonanie prace remontowe. Sporządzenie takiego wykazu za okres 2019 – 2022 roku wymaga znacznych nakładów pracy, co ze względu na przygotowania do okresu rozliczeniowego oraz konieczność, w porozumieniu z Państwową Strażą Pożarną, wykonania przeglądu wszystkich piwnic budynków mieszkalnych pod kątem możliwości zaadaptowania na schrony, w obecnym okresie niestety nie jest możliwe. Dyrektor podkreśliła, że nie posiada wiedzy czy i którzy lokatorzy korzystali z dofinansowania z PFRON (Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób

³³ Dz.U. 2020 poz. 1062

³⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń; Dz. U. z 2022 r. poz. 377.

Niepełnosprawnych), MZBK nie pośredniczyło w składaniu stosownych wniosków ani też nie uczestniczyło w ich realizowaniu – rola MZBK ograniczała się wyłącznie do udzielenia zgody na przeprowadzenie stosownych prac, przy czym zarówno we wnioskach o udzielenie zgody jak i w samych umowach, źródło finansowania nie było wykazywane. MZBK nie ma wiedzy na temat zasad rozliczania przez MOPR wykonanych prac w ramach dofinansowania ze środków PFRON. W przypadku prac wykonanych przez najemcę w ramach umowy remontowej prace były rozliczane zgodnie z zapisami zawartej umowy.

(akta kontroli str. 281-292)

3.7. W toku kontroli oględzinom poddano trzy budynki mieszkalne, w których zamieszkują osoby niepełnosprawne, zlokalizowane w Lesznie przy ulicy Leszczyńskich 37, Al. Jana Pawła II 17-19, Holenderskiej 25-29. Budynki poddane kontroli wybudowane były przed rokiem 2018 i nie posiadają mieszkań w pełnym zakresie przystosowanych dla osób niepełnosprawnych.

Jedynie osoby niepełnosprawne ruchowo, wynajmujące lokale przy ulicy Holenderskiej 25-29 miały zapewniony swobodny dostęp do mieszkań, poprzez usytuowanie lokali mieszkalnych na parterze na poziomie gruntu, bez barier architektonicznych).

(akta kontroli str. 241-264)

3.8. Dla poddanych oględzinom pięciu budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy prowadzone są książki obiektu budowlanego według wzoru zawartego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego³⁵.

(akta kontroli str. 265-267)

3.9. Do pięciu zbadanych książek obiektu budowlanego, dołączono: protokoły z kontroli okresowych obiektu budowlanego, o których mowa w art. 62a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane³⁶, w tym protokoły z kontroli systemu ogrzewania instalacji gazowej, przeglądów kominarskich, okresowych przeglądów instalacji elektrycznej. W żadnym z budynków nie zbudowano systemu klimatyzacji. W dwóch budynkach objętych kontrolą sporządzono ekspertyzy techniczne dotyczące zarysowań i spękań ścian, które wpisano i załączono do książek obiektów budowlanych. Zgodnie z protokołami przeglądów okresowych, wszystkie kontrolowane obiekty były dopuszczone do dalszej eksploatacji. Dla ww. budynków nie zlecano wykonania świadectw charakterystyki energetycznej, co zostało szczerzej omówione w sekcji stwierdzonych nieprawidłowości niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 265-267, 276-280)

3.10. Badanie protokołów z kontroli, załączonych do wybranych do badania książek obiektów budowlanych wykazało, że budynki, w których Miasto posiadało funkcjonujące mieszkania dla osób niepełnosprawnych były, w okresie objętym kontrolą, poddawane wymaganym kontrolom, tj.:

a) okresowej, co najmniej raz w roku w zakresie sprawdzenia stanu technicznego elementów budynku i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu; instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska; instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);

³⁵ Dz. U. Nr 120, poz. 1134.

³⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.

b) okresowej, co najmniej raz na pięć lat w zakresie sprawdzenia stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

(akta kontroli str. 265-267, 276-280)

3.11. Kontrole stanu technicznego wybranych budynków komunalnych, w których znajdowały się mieszkania przeznaczone dla niepełnosprawnych, były przeprowadzane przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje określone w Prawie budowlanym.

(akta kontroli str. 265-267, 276-280)

3.12. W latach 2019-2022 w ramach kontroli przeprowadzonych w wybranych budynkach komunalnych formułowano zalecenia, w tym głównie naprawy i remonty. Zalecenia, co do zasady, były realizowane, co potwierdzano w ramach kolejnego przeglądu stanu technicznego lub protokołami wykonania robót stanowiącymi załączniki do ksiąg obiektów budowlanych. Stwierdzono powtarzające się w dwóch następujących po sobie przeglądach zalecenia dotyczące m.in.: wiatrolapu; muru granicy działki; remontów i napraw balkonów i elewacji; wymiany stolarki okiennej i drzwiowej na klatkach schodowych; malowania klatki schodowej; wyrównania powierzchni podwórka lub chodników; montażu instalacji domofonowej; wykonania bądź naprawy opaski budynku; bieżącą konserwację klatek schodowych. Dyrektor Miejskiego Zakładu Budynków Komunalnych wyjaśniła, że zalecenia były realizowane według stopnia pilności, w ramach posiadanych środków finansowych.

Żaden ze stwierdzonych, niezrealizowanych wniosków nie powodował bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa użytkowania obiektu, co potwierdzały wpisy w protokołach kontroli okresowych, że: „Budynek znajduje się w należytym stanie technicznym, zapewniającym dalsze, bezpieczne jego użytkowanie”.

(akta kontroli str. 265-267, 276-280)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Poddane kontroli budynki nie posiadały świadectw charakterystyki energetycznej.

(akta kontroli str. 265-267, 276-280)

Przepis art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków³⁷ wskazuje, że właściciel lub zarządca budynku lub części budynku zapewnia sporządzenie świadectwa charakterystyki energetycznej dla budynku lub części budynku: (...) wynajmowanego.

Dyrektor Miejskiego Zakładu Budynków Komunalnych wskazała, że zgodnie z art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków obowiązek zapewnienia świadectwa charakterystyki energetycznej nie dotyczy budynku podlegającego ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jednocześnie wyjaśniła, że żaden z najemców nie zwrócił się do MZBK w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy najmu na mocy art. 11 ww. ustawy z pisemnym wezwaniem o przedłożenie świadectwa charakterystyki energetycznej.

³⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 497.

W ocenie NIK Dyrektor MZBK nie wyjaśniła przyczyn braku sporządzenia świadectw charakterystyki energetycznej, ponieważ nie wskazała, że budynku objęte badaniem podlegają ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, natomiast przywołany art. 11 określa kompetencję najemcy do uzyskania kopii świadectwa charakterystyki energetycznej przy zawieraniu umowy najmu.

OCENA CZĄSTKOWA

Zgodnie z przyjętym Wieloletnim Programem 2021-2025 Miasto zaplanowało działania zmierzające do poprawy sytuacji w gospodarce mieszkaniowej uwzględniając w nich potrzeby osób niepełnosprawnych. Stan i wyposażenie budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w których znajdowały się lokale zajmowane przez osoby niepełnosprawne zapewniały bezpieczeństwo ludzi i mienia. Gmina przeprowadzała kontrole stanu technicznego budynków wchodzących w skład jej mieszkaniowego zasobu, w których znajdują się lokale dla osób niepełnosprawnych oraz realizowała większość zaleceń sformułowanych w wyniku tych kontroli. Ww. przeglądy były odnotowywane w prowadzonych rzetelnie i zgodnie z przepisami książkach obiektu budowlanego. Poddane kontroli budynki nie posiadały świadectw charakterystyki energetycznej.

IV. Uwagi i wnioski

- Uwagi W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski Najwyższa Izba Kontroli, w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością³⁸, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o zapewnienie sporządzenia świadectwa charakterystyki energetycznej dla budynków.

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 Poznaniu. 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.

³⁸ W związku ze stwierdzonymi w Obszarze 1 nieprawidłowościami, uwzględniając uchylene zapisów Uchwały z 27 października 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków w tym zakresie.

W związku ze stwierdzoną w Obszarze 2 nieprawidłowością, uwzględniając dotychczas podjęte działania w zakresie weryfikacji danych zawartych we wnioskach osób znajdujących się w wykazie, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków w tym zakresie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Poznań, 17 października 2022 r.

Kontroler
Tomasz Juskiewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor:
dr. Marcin Stefaniak
p.o. Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu