



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.002.06.2021

**Pani
Sylwia Dąbrowska
Burmistrz Miasta Boguszowa-Gorc**

Urząd Miejski w Boguszowie-Gorcach
Pl. Odrodzenia 1
58-370 Boguszów-Gorce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Boguszowie-Gorcach ¹ , pl. Odrodzenia 1, 58-370 Boguszów-Gorce
Kierownik jednostki kontrolowanej	Katarzyna Dąbrowska, Burmistrz Miasta Boguszowa-Gorc, w okresie od 18 czerwca 2021 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej poprzednio pełnili: [1] Waldemar Kujawa w okresie od 1 kwietnia 2009 r. do 20 listopada 2018 r., [2] Jan Cichura w okresie od 20 listopada 2018 r. do 8 czerwca 2020 r., [3] Krzysztof Kumorek, w okresie od 24 czerwca 2020 do 18 czerwca 2021 r.
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 zdarzeń 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. Magdalena Barzęc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/182 /2021 z dnia 18 października 2021 r. 2. Ksymena Kramarczyk-Rosiak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/188/2021 z dnia 21 października 2021 r. 3. Bernard Sosulski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/205/2021 z dnia 15 listopada 2021 r. (akta kontroli: tom I str. 1-2, tom II str. 485-486, tom III str. 157-158)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Tj. do dnia 10 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 zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej m.in. w oparciu o wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym⁶, spełniające wymogi określone w art. 21 ust. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁷. Rzetelnie weryfikowano spełnienie przez wnioskodawców kryteriów kwalifikujących do zawarcia umowy najmu gminnego mieszkania, a podejmowane w tym zakresie czynności odpowiadały wymogom określonym w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Boguszów-Gorce⁸. Sprzedaż lokali mieszkalnych realizowana była prawidłowo, tj. w oparciu o przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹ oraz stosowne uchwały Rady Miejskiej.

W wyniku prowadzonej kontroli NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające m.in. na: [1] niezapewnieniu środków na sfinansowanie realizacji wniosków sformułowanych w wyniku przeprowadzonych w latach 2018-2020 okresowych kontroli stanu technicznego budynków komunalnych. NIK wskazuje przy tym, że od 1 stycznia 2018 r. bazowa stawka czynszu za najem lokali stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy nie była waloryzowana i wynosiła 2,86 zł za m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego. Miało to wpływ na możliwości finansowania zadań związanych z utrzymaniem nieruchomości komunalnym w odpowiednim stanie technicznym i estetycznym; [2] dopuszczeniu do sytuacji prowadzenia przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o.¹⁰ działań bez planu remontów na 2018 r., 2020 r. i 2021 r.; [3] przyjęciu w polityce rachunkowości Urzędu zasady aktualizacji należności z tytułu czynszu za najem mieszkań z zasobu Gminy, która nie odnosiła się w pełni do wiarygodnie oszacowanej wysokości odpisu.

NIK zwraca uwagę, że działania Urzędu miały wpływ także na realizację zadań z zakresu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy przez ZGM, przy czym ustalenia, oceny i wnioski z przeprowadzonej w tym zakresie kontroli, NIK sformułowała w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Wykonywanie przez gminę zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej

Opis stanu faktycznego

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

Zadania związane z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym¹¹ w Gminie przypisano do realizacji Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami

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 Dalej: Miasto lub Gmina.

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm. Dalej: u.g.n.

¹⁰ Spółka ze 100% udziałem Gminy. Dalej: ZGM lub Zarząd.

¹¹ Rozumianym jako budynki mieszkalne stanowiące w 100% własność Gminy, gminne lokale mieszkalne w budynkach wspólnotowych (dalej: zasób lub zasób mieszkaniowy).

i Spraw Lokalowych Urzędu¹², a zarządzanie i administrowanie tym zasobem powierzono ZGM.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu¹³, do zadań Wydziału GNiSL należało m.in.: [1] rozpatrywanie wniosków osób ubiegających się o najem mieszkań na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych z zasobu oraz współpraca w tym zakresie ze Społeczną Komisją Mieszkaniową, [2] opracowanie projektów uchwał wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, nadzór i koordynacja nad ich realizacją, [3] współpraca i koordynacja realizacji zadań wynikających z umowy o zarządzanie i administrowanie gminnym zasobem mieszkaniowym, w tym w szczególności w zakresie: planowania remontów zasobu oraz nadzoru nad wykonaniem zadań wynikających z planów remontowych; kontroli działań zarządcy gminnego zasobu mieszkaniowego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji lokali i budynków gminnych; planowania i gospodarowania środkami budżetowymi przeznaczonymi na remonty i utrzymanie (eksploatację) gminnego zasobu mieszkaniowego; [4] rozpatrywanie wniosków o rozłożenie na raty oraz umorzenie lub odpracowanie w formie świadczenia rzeczowego zaległości z tytułu czynszów za najem i użytkowanie bez tytułu prawnego lokali mieszkalnych zarządzanych przez ZGM; [5] planowanie, analizowanie i gospodarowanie środkami budżetowymi przeznaczonymi na koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi i fundusze remontowe. Zadania związane z gminnym zasobem mieszkaniowym powierzono do wykonania czterem pracownikom tego Wydziału¹⁴.

(akta kontroli: tom I str. 19-129, 310-340, tom IV str. 424-429)

Zarząd realizował zadania w zakresie zarządzania i administrowania zasobem komunalnym Gminy określone w umowie nr 346/2011 z dnia 30 września 2013 r.¹⁵. Zgodnie z postanowieniami tej umowy, do zadań ZGM należało w szczególności: [1] administrowanie lokalami mieszkalnymi i socjalnymi w gminnym zasobie, w tym m.in. przyjmowanie wniosków i zawieranie/zmiany umów najmu tych lokali, [2] zarządzanie budynkami będącymi w 100% własnością Gminy, [3] wykonywanie remontów, modernizacji i inwestycji w zasobie oraz [3] ewidencjonowanie, rozliczanie należności Gminy z tytułu m.in. czynszu za najem lokali mieszkalnych i socjalnych oraz dochodzenie zaległości najemców z tego tytułu. W zakresie finansowania kosztów utrzymania gminnego zasobu mieszkaniowego zarządzanego przez ZGM, Gmina zobowiązana została do określenia i zapewnienia środków na pokrycie wydatków z tytułu: remontów w zasobie, konserwacji i usuwania awarii, eksploatacji budynków i terenów zielonych, wykwaterowań, windykcji obejmującej koszty postępowania upominawczego, sądowego i egzekucyjnego. Przy czym prace remontowe w zasobie mogły być wykonywane w ramach rocznych planów remontów zatwierdzonych przez Gminę lub dodatkowego zlecenia podpisanego przez jej przedstawiciela.

W badanym okresie w Zarządzie nie przeprowadzano kontroli realizacji Umowy o zarządzanie, w szczególności kontroli bieżących, doraźnych i okresowych, o których mowa w § 16 Umowy o zarządzanie. Do Umowy o zarządzanie nie wprowadzono także kar z tytułu braku lub nienależytego wykonania przez ZGM zadań z zakresu zarządzania i administrowania gminnym zasobem mieszkaniowym.

(akta kontroli: tom I str. 310-340, tom IV str. 429-431)

¹² Dalej: Wydział GNiSL.

¹³ Zarządzenie nr 1101/2021 Burmistrza Miasta Boguszowa-Gorc z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Boguszowie-Gorcach. Dalej: Regulamin Organizacyjny Urzędu.

¹⁴ Według stanu na dzień 26 listopada 2021 r.

¹⁵ Zmienionej aneksem nr 1 z dnia 16 lipca 2015 r. Dalej: Umowa o zarządzanie.

W okresie objętym kontrolą Gmina posiadała Wieloletnie programy, w tym:

- Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Boguszów-Gorce na lata 2016-2020¹⁶;
- Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Boguszów-Gorce na lata 2021-2025¹⁷.

Wieloletnie programy odpowiadały wymogom określonym w art. 21 ust. 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy. W szczególności zawierały bowiem: prognozę wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy; analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji; planowaną sprzedaż lokali; zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia czynszu, a także źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej.

(akta kontroli: tom I str. 168-197, 229-243)

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy przyjęte zostały uchwałami Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach nr XXI/120/20 z dnia 21 kwietnia 2020 r. ze zm., a w wcześniej uchwałą nr L/312/10 z dnia 26 marca 2010 r. ze zm.¹⁸. Zasady wynajmowania lokali mieszkalnych z 2020 r. spełniały wymogi określone w art. 21 ust 3 pkt 3 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy. W szczególności określały: zasady ogólne oraz wysokość dochodu uprawniającego do ubiegania się o lokal mieszkalny i najem socjalny oraz zasady stosowania obniżek czynszu; tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokalu mieszkalnego i najmu socjalnego; zasady wynajmowania lokali przeznaczonych do najmu socjalnego; zasady wynajmowania lokali pracowniczych; zasady oddawania w najem lokali zakwalifikowanych do remontu. Zapewniały także udział Społecznej Komisji Mieszkaniowej¹⁹ w kontroli trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali.

(akta kontroli: tom I str. 164-166, 198-227, 269-279)

2. Zwiększanie zasobu mieszkaniowego gminy

Według stanu na 30 września 2021 r. Gmina dysponowała łącznie 434 budynkami, w których dysponowała 1 921 lokalami mieszkalnymi, a ich struktura własnościowa przedstawiała się w następujący sposób:

- pełna własność w zakresie dotyczącym 49 budynków, mieszczących 295 lokali mieszkalnych;
- większościowy udział w 147 budynkach, w których dysponowała 730 lokalami mieszkalnymi;
- mniejszościowy udział w 238 budynkach, w których dysponowała 896 lokalami mieszkalnymi²⁰.

Zasób mieszkaniowy Gminy pomiędzy 1 stycznia 2018 r. a 30 września 2021 r. uległ zmniejszeniu o 87 budynków oraz o 181 lokali mieszkalnych²¹.

¹⁶ Przyjęty uchwałą nr VIII/32/15 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 30 marca 2015 r., ze zm. Dalej: Wieloletni program na lata 2016-2020.

¹⁷ Przyjęty uchwałą nr XXXI/165/20 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 28 grudnia 2020 r.; obowiązującej do dnia 29 stycznia 2021 r. Dalej: Wieloletni program na lata 2021-2025.

¹⁸ Zwany dalej: odpowiednio „Zasady wynajmowania lokali mieszkalnych z 2020 r.”, „Zasady wynajmowania lokali mieszkalnych z 2010 r.” lub łącznie „Zasady wynajmowania lokali mieszkalnych”.

¹⁹ Jej regulamin został wprowadzony zarządzeniem nr 925/2021 z dnia 6 lutego 2021 r. Burmistrz Miasta Boguszowa-Gorc.

²⁰ Natomiast – według stanu na 1 stycznia 2018 r. – Gmina dysponowała łącznie 521 budynkami (2 102 lokalami mieszkalnymi w budynkach). Z tego Gmina miała wówczas pełną własność w zakresie dotyczącym 52 budynków (308 lokali mieszkalnych). Większościowy udział Gminy obejmował 191 budynków (980 lokali mieszkalnych). Mniejszościowy udział Gminy obejmował 278 budynki (814 lokali mieszkalnych).

²¹ Przyczyną zmniejszenia zasobu mieszkaniowego Gminy była sprzedaż lokali mieszkalnych oraz wycofanie z eksploatacji budynków, na które Gmina uzyskiwała decyzję o rozbiórce.

(akta kontroli: tom I str. 458-459, tom II str. 1, 480-481)

W latach 2018-2021 (do 30 września) do zasób mieszkaniowego Gminy pozyskano sześć lokali mieszkalnych, które powstały w wyniku przekształcenia lokali usługowych, w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Zmiana sposobu użytkowania części nieruchomości przy ulicy Stefana Żeromskiego 21 w Boguszowie-Gorcach, ulicy Władysława Stanisława Reymonta 14 w Boguszowie-Gorcach”.

Przedmiotowe zadanie było realizowane między innymi na podstawie umowy nr 123/2018 z dnia 8 maja 2018 r. na roboty budowlane dotyczące przebudowy i zmiany sposobu użytkowania lokali użytkowych na lokale mieszkalne w Boguszowie-Gorcach przy ulicach Żeromskiego 21 oraz Reymonta 14.

Podstawą zawarcia niniejszej umowy była decyzja o wyborze najkorzystniejszej oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych. Postępowanie zostało wszczęte w dniu 20 lutego 2018 r., wpłynęła w nim jedna oferta, która spełniała wszystkie kryteria określone w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. W dniu 10 kwietnia 2018 r. zostało opublikowane ogłoszenie o wyborze najkorzystniejszej oferty. Kontrola postępowania nie wykazała naruszeń przepisów obowiązującej w tym okresie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²².

Prace budowlane odebrano protokołami odbioru częściowego z dnia 3 października 2018 r., 31 lipca 2018 r., 29 września 2018 r. i protokołem odbioru końcowego przedmiotu umowy z dnia 21 grudnia 2018 r. Łączna powierzchnia użytkowa pozyskanych lokali mieszkalnych wyniosła 274,05 m². Poniesione wydatki na ich modernizację wyniosły ogółem 920,9 tys. zł, w tym środki Gminy w kwocie 655,1 tys. zł oraz wsparcie z Banku Gospodarstwa Krajowego w kwocie 265,8 tys. zł.

(akta kontroli: tom II str. 243-479, 482-484)

Obowiązujące w latach 2018-2021 (I półrocze) Wieloletnie programy zakładały pozyskiwanie lokali mieszkalnych do najmu na czas nieoznaczony poprzez podziały lokali o dużej powierzchni, pozyskiwanie lokali zwolnionych przez dotychczasowych najemców oraz przekwalifikowanie lokali użytkowych, dla których nie udało się znaleźć najemców. Tym samym realizacja ww. zadania inwestycyjnego w 2018 r. była zgodna z założeniami Wieloletniego programu na lata 2016-2020.

(akta kontroli: tom I str. 168-181, 229-243, tom II str. 243-459)

3. Przyznawanie i sprzedaż lokali komunalnych

Liczba osób oczekujących na przyznanie lokalu z mieszkaniowego z zasobu Gminy w badanym okresie wzrosła. Według stanu na 31 grudnia wynosiła odpowiednio: 65 osób w 2018 r., 72 osoby w 2019 r., 86 osób w 2020 r. oraz 84 osoby według stanu na dzień 30 września 2021 r., z czego połowa osób oczekiwała na najem socjalny lokalu.

Burmistrz wyjaśniła, że rosnąca liczba osób oczekujących na lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy, w szczególności na lokale socjalne wynikała z coraz większej liczby osób składających wnioski, których niskie dochody uzasadniały umieszczenie na liście oczekujących. Wskazała także na ograniczoną liczbę mieszkań do wynajmu w zasobie oraz na możliwości finansowania ich remontów z budżetu Gminy.

(akta kontroli: tom I str. 458-459, tom IV str. 421-423)

W okresie objętym kontrolą lokal mieszkalny z zasobu Gminy otrzymało łącznie 57 osób, a czas oczekiwania na przydział lokalu wynosił od 105 dni do 1 583 dni.

²² Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

W tym samym czasie mieszkanie socjalne (najmu socjalnego) otrzymało łącznie 15 osób, a czas oczekiwania na przydział lokalu wynosił od 201 dni do 2 504 dni.

Burmistrz wyjaśniła, że długi okres oczekiwania na lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy, a w szczególności na lokale do najmu socjalnego wynikał z braku środków finansowych na wykonanie ich remontów. Wskazała, że odzyskiwane do zasobu mieszkaniowego lokale z tzw. „ruchu ludności” są w 90% w stanie technicznym niepozwalającym na ich zasiedlenie.

(akta kontroli: tom I str. 458-459, tom IV str. 421-423)

Zgodnie z postanowieniami Umowy o zarządzanie, do zadań ZGM należało prowadzenie bieżącej weryfikacji stanu przyjętego zasobu komunalnego oraz bieżące kontrolowanie i dozorowanie pustostanów. Niemniej, jak wyjaśniła Kierownik Wydziału GNiSL, Zarząd nie miał możliwości wygenerowania z używanego programu komputerowego danych na temat faktycznej liczby pustostanów w zasobie mieszkaniowym Gminy. Dopiero po dokonanej na potrzeby kontroli NIK analizie, liczba wolnych lokali²³ została ustalona na 126, z czego 18 lokali nie zostało przekazanych Gminie, a sześć innych znajdowało się w trakcie przekazania. Pozostałe wolne lokale zostały przekazane do Urzędu celem skierowania ich do zasiedlenia przez osoby oczekujące na przydział mieszkania (łącznie 44) lub brak ich zasiedlenia wynikał z przeszkód prawnych lub organizacyjnych, w tym m.in. wysiedlenia/przeznaczenia do rozbiórki budynku, trwającego postępowania spadkowego, przeznaczenia lokalu do sprzedaży, przeznaczenia lokalu na pomieszczenie tymczasowe i pomieszczenie przystosowane dla potrzeb osób niepełnosprawnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że bieżące monitorowanie i ewidencjonowanie danych o liczbie i przyczynach niezasiedlenia lokali w gminnym zasobie mieszkaniowym jest niezbędne dla efektywnego zarządzania tym zasobem.

(akta kontroli: tom I str. 130-152, tom II str. 174-182)

Szczegółowe badanie prawidłowości przydzielania mieszkań z zasobu Gminy, przeprowadzone na próbie 20 zawartych w latach 2018-2021 umów najmu, potwierdziło procedowanie najmu zgodnie z obowiązującymi w Gminie Zasadami wynajmowania lokali mieszkalnych oraz rzetelną weryfikację uprawnień najemców. W zbadanych sprawach, osoby, którym przyznane zostały mieszkania z zasobu Gminy spełniały wymagania uprawniające je do odpowiednio najmu: socjalnego, lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony, mieszkania do remontu, mieszkania z wolnym czynszem. W szczególności posiadali oni niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Na potwierdzenie spełnienia tych warunków najemcy przedstawiali stosowne oświadczenia i dokumenty. Ustalono również, że w przypadku nieotrzymania mieszkania w roku złożenia wniosku, odpowiednio również w kolejnych latach, dochody gospodarstwa domowego osoby wpisanej na listę oczekujących na najem podlegały corocznej weryfikacji celem potwierdzenia spełnienia kryteriów dochodowych.

Kontrola społeczna spraw związanych z rozpatrywaniem i załatwianiem wniosków o najem lokali, o której mowa w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, zapewniona została poprzez działanie Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Komisja ta działała w składzie sześciuosobowym, obejmującym m.in. przedstawicieli Ośrodka Pomocy Społecznej w Boguszowie-Gorcach. Do jej zadań należało opiniowanie złożonych wniosków o wpisanie na listę oczekujących na przydział gminnego lokalu mieszkalnego i najem socjalny oraz opiniowanie i aktualizacja list osób oczekujących. Przeprowadzone badanie 20 spraw

²³ Według stanu na 31 października 2021 r.

potwierdziło zgodny z przypisanymi zadaniami udział Komisji w ocenie i rozpatrywaniu wniosków o najem gminnych mieszkań oraz rzetelne dokumentowanie prowadzonych prac.

Procedura rozpatrywania wniosków prowadząca do zawarcia umów najmu lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy realizowana była z udziałem Zarządu.

(akta kontroli: tom I str. 198-227, 266-309, 341-457)

W latach objętych kontrolą z zasobu Gminy sprzedano łącznie 178 mieszkań, z czego 43 w trybie przetargowym, a 135 w trybie bezprzetargowym. Sprzedaż mieszkań w kolejnych latach kształtowała się następująco:

- 40 mieszkań w trybie bezprzetargowym i 13 w trybie przetargowym sprzedano w 2018 r.;
- 26 mieszkań w trybie bezprzetargowym i dwa mieszkania w trybie przetargowym sprzedano w 2019 r.;
- 44 mieszkania w trybie bezprzetargowym i 16 w trybie przetargowym sprzedano w 2020 r.;
- 25 mieszkań w trybie bezprzetargowym i 12 mieszkań w trybie przetargowym sprzedano w 2021 r. (do 30 września).

(akta kontroli: tom III str.129)

Plany sprzedaży lokali mieszkalnych na lata objęte kontrolą określone zostały w Wieloletnich programach, w ilości po 20 mieszkań rocznie w latach 2018-2020, natomiast w 2021 r. przyjęto plan na poziomie 35 lokali.

(akta kontroli: tom I str. 166-181, 229-243)

W sprawie przyczyn wyższej od założonej w Wieloletnich programach sprzedaży mieszkań w latach 2018-2020 Burmistrz wyjaśniła, że możliwe jest zaplanowanie sprzedaży mieszkań tylko w trybie przetargowym poprzez wytypowanie lokali do sprzedaży, natomiast w trybie bezprzetargowym sprzedaż odbywa się na wniosek najemcy.

(akta kontroli: tom III str.129-130)

Sprzedaż mieszkań z zasobu Gminy odbywała się na podstawie u.g.n., uchwał Rady Miasta w Boguszowie-Gorcach w sprawie zasad sprzedaży mieszkań komunalnych i lokali użytkowych stanowiących własność Gminy²⁴ oraz regulaminu przeprowadzania przetargów i rokowań²⁵. Zgodnie z uchwałą w sprawie sprzedaży, pierwszeństwo w zakupie lokalu mieszkalnego przysługiwało najemcy, który miał zawartą umowę najmu na czas nieokreślony. Analiza 20 spraw dotyczących sprzedaży lokali mieszkalnych (16 w trybie bezprzetargowym i czterech w trybie przetargowym) wykazała, że: [a] sprzedaż 16 lokali w trybie bezprzetargowym odbyła się stosownie do postanowień art. 27-28, art. 34-35, art. 149-156 u.g.n. oraz § 3-10 uchwały w sprawie sprzedaży. Skierowanie mieszkania do sprzedaży każdorazowo poprzedzone zostało wnioskiem najemcy o wykup lokalu mieszkalnego. Kupujący był informowany o przysługującej mu bonifikacie od wartości wyceny mieszkania. W 15 z 16 kontrolowanych sprawach bonifikata wynosiła 80%, w jednej sprawie bonifikata wyniosła 99%, gdyż było to ostatnie gminne mieszkanie w danej nieruchomości (co było zgodne z § 10 ust. 1 pkt 1

²⁴ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie uchwały regulujące zasady sprzedaży mieszkań komunalnych i lokali użytkowych: Uchwała Nr L/313/2010 Rady Miasta w Boguszowie-Gorcach z dnia 26 marca 2010 r. (Dz.U.Woj.Doln., poz. 1543, ze zm.) oraz uchwała Nr XXIX/158/20 Rady Miasta w Boguszowie-Gorcach z dnia 30 listopada 2020r. (Dz.U.Woj.Doln. poz. 7082). Dalej: uchwała w sprawie sprzedaży.

²⁵ Zarządzenie Burmistrza Miasta Boguszowa-Gorc Nr 820/2010 z dnia 18 lutego 2010r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu przeprowadzania przetargów i rokowań na sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste gruntów, najem i dzierżawę nieruchomości stanowiące własność gminy Boguszów-Gorce.

uchwały w sprawie sprzedaży²⁶). Każda nieruchomość przed sprzedażą była wyceniona na podstawie operatu szacunkowego, przez uprawnionego do tego rzeczoznawcę majątkowego. Zgodnie z art. 28 ust. 2 u.g.n., warunki sprzedaży ustalano z najemcą w drodze rokowań i dokumentowano w formie protokołu, który stanowił podstawę do zawarcia umowy sprzedaży. Warunkiem przeniesienia własności lokalu była zapłata przez nabywcę ustalonej kwoty przed zawarciem umowy w formie aktu notarialnego, co zostało dotrzymane przez wszystkich kupujących. Umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego miały być zawierane w ciągu 30 dni od dnia podpisania rokowań. Analiza dokumentacji wykazała, że w jednym przypadku nie dotrzymano tego terminu i akt notarialny podpisano po upływie 55 dni od zakończenia rokowań. Burmistrz wyjaśniła, że opóźnienie to wynikało z przepisów dotyczących zwalczania zakażeń i zachorowań na COVID-19 w związku z zaawansowanym wiekiem nabywcy mieszkania.

W przypadku sprzedaży czterech lokali w trybie przetargowym ustalono, że wszystkie sprzedaże odbyły się w formie przetargu ustnego nieograniczonego. We wszystkich przypadkach procedura sprzedaży odbyła się zgodnie z przepisami art.27-28, art. 35, art.37-38 i art. 149-156 u.g.n., tj.: podstawą wyceny był operat szacunkowy określający wartość nieruchomości lokalowej; wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w drodze przetargu ustnego nieograniczonego podlegał ogłoszeniu i wywieszeniu na tablicy urzędowej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej²⁷; ogłoszenie o przetargu podlegało ogłoszeniu na tablicy urzędowej oraz BIP; warunkiem wzięcia udziału w przetargu było wpłacenie wadium; przebieg przetargu był odnotowany w protokole, który był podpisywany przez nabywcę oraz komisję przetargową; informacja o wynikach przetargu podlegała ogłoszeniu; przeniesienie własności nieruchomości następowało w formie aktu notarialnego.

W 11 zbadanych przypadkach²⁸ sprzedaży Urząd nie przekazał nabywcy świadectwa charakterystyki energetycznej, o którym mowa w art. 3 i art. 11 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków²⁹. Burmistrz wyjaśniła, że zgodnie z art. 11 ww. ustawy nabywca może w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy sprzedaży wezwać pisemnie zbywcę do wykonania świadectwa. Wobec braku stosownych wezwań nabywcy świadectw te nie były one wykonywane.

(akta kontroli: tom III str. 28-110, 122-123, 127-151, 154-155)

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

Ogółem w okresie 2018-2021 (do 30 września) wydatki na remonty i konserwacje zasobu mieszkaniowego (bez wydatków na zwiększenie tego zasobu) wyniosły ogółem 2 781,4 tys. zł, z czego 696,9 tys. zł w 2018 r., 759,5 tys. zł w 2019 r., 858,1 tys. zł w 2020 r. oraz 466,9 tys. zł w 2021 r. (do 30 września).

Źródłem finansowania wydatków remontowych były wyłącznie środki pochodzące z dochodów Gminy. Przeprowadzane remonty i konserwacje dotyczyły m.in. instalacji elektrycznych, instalacji gazowych, budowy toalet w lokalach oraz wymiany stolarki okiennej i drzwiowej.

Zgodnie z założeniami Wieloletnich programów planowane wydatki remontowe budynków i lokali przewidywano w następujących kwotach: w 2018 r. 1 390 tys. zł, w 2019 r. 1 300 tys. zł, w 2020 r. 1 300 tys. zł, w 2021 r. 1 300 tys. zł, tj. ogółem

²⁶ Nr L/313/10 z dnia 26 marca 2010 r.

²⁷ Dalej: BIP.

²⁸ W pozostałych dziewięciu przypadkach świadectwo charakterystyki energetycznej nie było wymagane ze względu na zwolnienie przedmiotowe o którym stanowi art. 4 ust. 3 cyt. ustawy, tj. podleganie ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

²⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 roku o charakterystyce energetycznej budynków (Dz.U. z 2021r., poz. 497).

5 290 tys. zł. W związku z powyższym faktycznie poniesione wydatki, w porównaniu do planowanych w Wieloletnich programach były niższe o 2 507,7 tys. zł (47,4%), odpowiednio 693,1 tys. zł (49,9%) w 2018 r., 540,6 tys. zł (41,6%) w 2019 r., 441,9 tys. zł, (34,0%) w 2020 r. oraz 832,1 tys. zł (47,4%) według stanu na 30 września 2021 r.

(akta kontroli: tom II str. 1-240, 482-484, tom IV str. 170-173)

Natomiast wydatki na modernizację gminnych budynków i lokali mieszkaniowych zostały w okresie objętym kontrolą poniesione w kwocie 2 290,3 tys. zł³⁰, z czego 2 012,4 tys. zł w 2018 r., 147,3 tys. zł w 2019 r., 123,6 tys. zł w 2020 r., 7,0 tys. zł w 2021 (według stanu na 31 października). Źródłem finansowania tych wydatków były dochody Gminy w kwocie 1 723,9 tys. zł oraz środki z budżetu UE³¹ w wysokości 566,4 tys. zł. Środki zostały wydatkowane w budynkach i lokalach stanowiących własność Gminy na: termomodernizację; dotacje na przedsięwzięcia służące ochronie powietrza związane z trwałą likwidacją ogrzewania opartego na paliwie stałym, modernizację budynków i lokali komunalnych (budowa przyłącza wodociągowego w budynku przy ul. Szkolnej 8a), rewitalizację gminnych budynków komunalnych przy Placu Odrodzenia 5a i Strażackiej 27. W budynkach częściowo należących do Gminy prace modernizacyjne były związane między innymi z wykonaniem instalacji c.o. wraz z instalacją gazową w pięciu lokalach przy ul. Szkolnej 20 oraz wykonaniem remontu mieszkania przy ul 1 Maja.

Wydatki modernizacyjne poniesione w 2018 r. i 2020 r. były wyższe od kwot zaplanowanych w Wieloletnich programach³² odpowiednio o 2 420,1 tys. zł oraz o 123,5 tys. zł, natomiast w 2019 r. poniesione wydatki były niższe od planowanych o 43,8 tys. zł. Wydatki modernizacyjne poniesione do 31 października 2021 r. wyniosły 7,0 tys. zł z planowanych w Wieloletnim programie mieszkaniowym 5 000,0 tys. zł na ten rok.

(akta kontroli: tom II str. 1-240, 482-484, tom IV str. 170-173, 410-419)

Burmistrz w wyjaśnieniach potwierdziła, że na utrzymanie zasobu mieszkaniowego Gmina przeznaczyła środki w mniejszej wysokości niż przewidziano w Wieloletnich programach. Natomiast odnośnie do podstaw planowanych wydatków na gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy w Wieloletnich programach wskazała, że osoby, które zajmowały się tym planowaniem nie są już pracownikami Urzędu. Wskazała również, że kwoty wydatków remontowych zapisane w Wieloletnich programach nie były konsultowane z Wydziałem Budżetu i Finansów.

(akta kontroli: tom IV, str. 170-173)

Zasady planowania, realizacji i finansowanych z budżetu Gminy remontów budynków i mieszkań z zasobu komunalnego Gminy określone zostały w Umowie o zarządzanie. Kontrola wykazała, że sporządzone przez Zarząd projekty planów remontów (zestawienia rzeczowo-finansowe) na 2018 r., 2020 r. i 2021 r. nie zostały zatwierdzone przez Urząd. Powyższe opisane zostało w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom I str. 310-340, tom IV str. 170-173, 186-235)

Jak wskazała Burmistrz, w ramach przekazanych z budżetu Gminy środków na realizację remontów budynków i mieszkań z zasobu Gminy wybór kolejności wykonania prac należał do Zarządu. Przy czym konieczna była konsultacja decyzji z Gminą odnośnie do kosztów prac, odpowiednio zatwierdzenie przez Gminę protokołu z dokonanego przez ZGM wyboru wykonawcy. W przypadku prac

³⁰ W tym w budynkach częściowo należących do Gminy na kwotę 180,5 tys. zł

³¹ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

³² Wliczając wydatki na zwiększenie zasobu mieszkaniowego, które zostały opisane w punkcie 2 wystąpienia pokontrolnego.

awaryjnych Zarząd decydował o wykonaniu prac i informował Gminę o ich wykonaniu.

(akta kontroli: tom I str. 310-340, tom IV str. 170-173, 186-235, 424-426, 429-431)

W okresie od wprowadzenia w Polsce stanu epidemii (od marca 2020 r.) Gmina nie realizowała inwestycji ani modernizacji w posiadanym zasobie mieszkaniowym³³. Natomiast w zakresie prowadzonych remontów, jak wyjaśnił Kierownik Wydziału Inwestycji Miejskich Urzędu, epidemia nie wpłynęła w sposób negatywny na tempo oraz zakres prowadzonych prac.

(akta kontroli: tom II str. 1-2, 102-103)

5. Utrzymywanie budynków komunalnych we właściwym stanie technicznym

Zgodnie z Umową o zarządzanie, utrzymywanie budynków komunalnych we właściwym stanie technicznym należało do zadań Zarządu.

(akta kontroli: tom I str. 310-340, tom IV str. 186-235)

Zarząd, w ramach przyznanych z budżetu Gminy środków na remonty, nie zrealizował w okresie 2018-2021 (do 30 września) żadnego z zaleceń sformułowanego w wyniku przeprowadzonych w latach 2018-2020 okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego, przeprowadzonych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁴ oraz z kontroli okresowych przeprowadzonych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Stan ten stwierdzono na podstawie badania zapisów w 10 księzkach obiektu budowlanego, w których sformułowano 50 wniosków, w części dotyczących stanów wymagających niezwłocznej naprawy. Niezrealizowane prace remontowe dotyczyły między innymi: [1] remontu elewacji, wymiany uszkodzonej stolarki, remontu tynków wewnętrznych, malatury, posadzki, balustrad, kominów, schodów zewnętrznych i stropów, (ul. Kusocińskiego 24); [2] remontu elewacji, konstrukcji ścian – wykonania ekspertyzy, zabezpieczenia przed dalszym pękaniem i wykonania remontu; wymiany uszkodzonej stolarki; wykonania naprawy schodów zewnętrznych, wykonania naprawy i remontu tynków wewnętrznych, malatury i posadzki, wykonania remontu balustrad oraz wykonania remontu więźby dachowej, pokrycia dachu, obróbki blacharskiej, rynien i rur spustowych (ul. Kasprzaka 1); [3] remontu elewacji, remontu klatki schodowej, wymiany uszkodzonej stolarki, remontu balustrady, konserwacji więźby dachowej, remontu pokrycia dachu, wykonania wzmocnień ścian i ich zabezpieczenia przed dalszym pękaniem, remontu schodów zewnętrznych (ul. Zachodnia 69).

(akta kontroli: tom III str.162, 230-232)

6. Prowadzenie polityki czynszowej oraz dochodzenie należności czynszowych

Zasady polityki czynszowej wraz z warunkami ustalania wysokości czynszu za najem lokali mieszkaniowych w zasobie Gminy określone zostały w Wieloletnich programach. W dokumentach tych przyjęto m.in., że polityka czynszowa Gminy powinna zmierzać do odpowiednio:

- w lata 2016-2020: kształtowania stawek czynszu, które zapewnią samowystarczalność finansową gospodarki mieszkaniowej. Należy dążyć do takiego stanu, aby wyeliminować dopłaty do utrzymania zasobu mieszkaniowego z budżetu Gminy. Wpływy czynszu stopniowo powinny pokrywać nie tylko koszty bieżącego utrzymania budynków, ale zapewnić

³³ Poza realizowaniem modernizacji służących ochronie powietrza, związane z trwałą likwidacją ogrzewania opartego na paliwie stałym.

³⁴ Dz.U. z 2020 r. poz.1333, ze zm. Dalej: Prawo budowlane.

również pozyskanie środków na remonty;

- w latach 2021-2025: utrzymania zasobu mieszkaniowego na odpowiednim poziomie technicznym i estetycznym oraz do takiego kształtowania poziomu stawek czynszu, które zapewniłyby samowystarczalność finansową gospodarki mieszkaniowej, a w przyszłości wpłynęłyby na zmniejszenie dopłaty z budżetu do utrzymania gminnego zasobu mieszkaniowego.

W Wieloletnich programach przewidziano zmiany stawki bazowej czynszu poprzez wprowadzenie do zasad polityki czynszowej sformułowania o treści: „Ustala się terminy zmian stawki bazowej czynszu nie częściej niż raz w roku kalendarzowym”. Przewidziano również możliwość podwyższenia do 200% i obniżenia do 50% stawki bazowej czynszu w oparciu enumeratywnie wymienione czynniki określające standard użytkowy lokalu.

(akta kontroli: tom I str. 168-181, 229-243)

Od 1 stycznia 2018 r., bazowa stawka czynszu za najem lokali stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy wynosiła 2,86 zł za m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego³⁵. W kontrolowanym okresie stawka ta nie była zmieniana, nie podlegała również rocznej waloryzacji. NIK zwraca uwagę, że obowiązująca w zasobie mieszkaniowym Gminy stawka czynszu stanowiła 0,08% wskaźnika przeliczeniowego kosztów odtworzenia 1m² budynków mieszkalnych dla województwa dolnośląskiego w 2018 r.³⁶ i 0,06% w 2021 r.³⁷. Podczas gdy zgodnie z art. 8a ust.4 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy stawka ta wynosić mogła do 3% ww. wskaźnika.

(akta kontroli: tom I str. 228, tom IV str. 183-185, 419-420)

Odnosnie do przyczyn nieskorzystania z uprawnienia do corocznego podwyższania stawki bazowej czynszu Burmistrz wyjaśniła, że w badanym okresie w Boguszowie-Gorcach brak było stabilności organu wykonawczego. Funkcję Burmistrza pełniło pięć osób. Jednocześnie osoba zajmująca się polityką mieszkaniową, która była w tym okresie kierownikiem Wydziału Zarządzania Mieniem Gminy³⁸ i przygotowywała Wieloletnie programy od 1 stycznia 2021 r. nie jest już pracownikiem Urzędu. Nie sprzyjało to podejmowaniu decyzji w sprawach urealnienia stawki czynszu. Burmistrz wskazała również, że w badanym okresie w Urzędzie nie analizowano/ustalono wpływu wolnych (niezasiedlonych) lokali w zasobie mieszkaniowym Gminy na realizację polityki czynszowej.

(akta kontroli: tom IV str. 183-185)

Wykonanie dochodów Gminy z czynszów za najem lokali z komunalnego zasobu Gminy, z założenia głównego źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w latach 2018-2021, z roku na rok spadało, tj. z poziomu 6 724,4 tys. zł w 2018 r., poprzez 6 675,9 tys. zł w 2019 r. do 6 434,9 tys. zł w 2020 r. Natomiast do III kw. 2021 r. wyniosło 4 990,5 tys. zł. Dochody te były niższe od zaplanowanych w budżecie³⁹ oraz Wieloletnich programach w wysokości odpowiednio: 7 640,3 tys. zł i 8 950 tys. zł na 2018 r.; 7 318,0 tys. zł i 9 000 tys. zł na 2019 r.; 7 969,0 tys. zł i 9 100 tys. zł na 2020 r.⁴⁰.

(akta kontroli: tom I str. 168-181, tom IV str. 1-6)

³⁵ Wprowadzona zarządzeniem nr 935/2017 r. Burmistrza Miasta Boguszowa-Gorc z dnia 30 sierpnia 2017 r.

³⁶ Wynoszącego 3 646 zł/m².

³⁷ Wynoszącego 4 401 zł/m².

³⁸ Obecnie Wydział GMiSL.

³⁹ Przy czym w budżecie zarówno plan jak i wykonanie dochodów z tytułu czynszu wykazywane było dla wszystkich lokali z zasobu Gminy, tj. mieszkalnych i usługowych.

⁴⁰ Na 2021 r. w budżecie i Wieloletnim programie mieszkaniowym zaplanowano dochody z tytułu czynszów na poziomie 7 745,6 tys. zł i 6 350 tys. zł.

Według wyjaśnień Burmistrz, wysokość zrealizowanych dochodów z tytułu czynszów w latach 2018-2021 (III kw.) wynikała m.in. z czynników makro i mikroekonomicznych niezależnych od Gminy, w szczególności zamożności jej mieszkańców oraz polityki mieszkaniowej prowadzonej w realiach zmian osób pełniących funkcję organu wykonawczego w Gminie.

(akta kontroli: tom IV str. 1-6, 170-173)

Zgodnie z umową o zarządzanie, obsługę finansowo-księgową zasobu komunalnego Gminy prowadził ZGM. Zarząd zobowiązany został m.in. do bieżącego ewidencjonowania w imieniu Gminy należności dla każdego użytkownika lokalu mieszkalnego, odsetek od zaległości z tytułu tych należności oraz do prowadzenia windykacji zaległości. Windykacja powierzona została ZGM w zakresie wszystkich czynności zmierzające do odzyskiwania należności wraz z postępowaniem sądowym i komorniczym. Zgodnie z Umową o zarządzanie (§ 7-9) Gmina zobowiązania została do finansowania wydatków Zarządu z tytułu kosztów postępowania upominawczego, sądowego i egzekucyjnego.

(akta kontroli: tom I str. 310-340)

Kwota zaległości czynszowych z tytułu najmu lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy w okresie 2018-2021 (do 30 września)⁴¹ systematycznie wzrastała i kształtowała się następująco:

- według stanu na 31 grudnia 2018 r.: łączna kwota zaległości 12 612,5 tys. zł (1 863 lokale), kwota zaległości powyżej 12 miesięcy od daty wymagalności 7 466,8 tys. zł (378 lokali), kwota zaległości powyżej 24 miesięcy od daty wymagalności 6 855,6 tys. zł (291 lokali);
- według stanu na 31 grudnia 2019 r.: łączna kwota zaległości 13 614,3 tys. zł (1 514 lokali), kwota zaległości powyżej 12 miesięcy od daty wymagalności 8 074,9 tys. zł (375 lokali), kwota zaległości powyżej 24 miesięcy od daty wymagalności 7 440,6 tys. zł (291 lokali);
- według stanu na 31 grudnia 2020 r.: łączna kwota zaległości 14 709,9 tys. zł (1 519 lokali), kwota zaległości powyżej 12 miesięcy od daty wymagalności 8 791,6 tys. zł (370 lokali), kwota zaległości powyżej 24 miesięcy od daty wymagalności 8 176,4 tys. zł (289 lokali);
- według stanu na 30 września 2021 r.: łączna kwota zaległości 15 427,1 tys. zł (1 410 lokali), kwota zaległości powyżej 12 miesięcy od daty wymagalności 9 226,7 tys. zł (369 lokali), kwota zaległości powyżej 24 miesięcy od daty wymagalności 8 653,5 tys. zł (284 lokali).

(akta kontroli: tom III str. 158-161, 233-234, 237)

Z budżetu Gminy na działania windykacji Zarządu przekazano: 57,1 tys. zł w 2018 r., 79,4 tys. zł w 2019 r., 47,8 tys. zł w 2020 r. i 17,6 tys. zł w 2021 r. (do 30 września)⁴² w ramach zaplanowanych na ten cel wydatków w kwocie: 60,0 tys. zł, 85,0 tys. zł, 51,0 tys. zł i 70,0 tys. zł⁴³.

(akta kontroli: tom IV str. 107-169)

Zgodnie z Umową o zarządzanie, ZGM przekazywał do Urzędu kwartalne sprawozdania z zakresu windykacji. Sprawozdania te wpływały do wydziału odpowiedzialnego za gospodarkę mieszkaniową. Jak wyjaśniła kierownik Wydziału

⁴¹ Według danych ZGM.

⁴² Kwoty wydatków na rzecz Zarządu wynikają z zapisów w systemie finansowo-księgowym Urzędu w zakresie windykacji związanej z gospodarką mieszkaniową. Nie obejmują wydatków poniesionych z budżetu Gminy na windykację bez pośrednictwa Zarządu.

⁴³ Środki zaplanowane w dziale 700, rozdziale 70001, §4610.

GNiSL sprawozdania te były przedmiotem analizy, z której wnioski przekazywane były ZGM w formie ustnych wskazówek dotyczących kierunków windykacji. W szczególności wskazywano na konieczność niedopuszczania do przedawniania długów i kierowania do sądów nakazu zapłaty przy dużych dłużnikach.

NIK zwraca uwagę, że pomimo powyższego suma należności z tytułu najmu lokali z zasobu mieszkaniowego Gminy sukcesywnie rosła, co wskazuje na niepełną skuteczność działań podejmowanych w tym zakresie.

(akta kontroli: tom III str.158-161, tom IV str. 1-3, 104-169, 186-189, 360-409)

W celu zmniejszenia stanu niespłaconych należności z tytułu czynszu za najem gminnych mieszkań, w badanym okresie wykorzystywane były instrumenty przewidziane w uchwale Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach nr L/315/2010 z dnia 26 marca 2010 r. w sprawie zasad umarzania i rozkładnia na raty należności pieniężnych za korzystanie z gminnych lokali mieszkaniowych, ze zm.⁴⁴. Udział w Programie oddłużeniowym inicjowany był przez zadłużonego najemcę mieszkania i procedowany przez ZGM. Przy czym decyzje o zawarciu porozumienia i o umorzeniu należności podejmowane były przez Burmistrza. W ramach Programu oddłużeniowego w latach 2018-2021 (do 31 września) zawarto łącznie 380 porozumień⁴⁵, obejmujących kwotę zaległości w wysokości ogółem 2 503,4 tys. zł⁴⁶, z czego do dnia 30 września 2021 r. spłacono łącznie 154,0 tys. zł⁴⁷ i umorzono 86,5 tys. zł⁴⁸.

W sprawie wykorzystania programu oddłużeniowego Burmistrz wyjaśniła, że porozumienia dotyczące rozłożenia na raty zaległości czynszowych zawierane były na wniosek osoby zadłużonej. Gmina nie miała wpływu na ilość złożonych przez dłużników wniosków. Występowały przypadki, że dłużnicy składali wnioski o rozłożenie na raty zaległości, ale po przygotowaniu przez ZGM porozumienia nie przyszli go podpisać. Ponadto podpisane porozumienia są często rozwiązywane z powodu niewywiązywania się przez dłużników z zapisów porozumienia (najczęściej są to braki w wpłacie ustalonej raty lub bieżącego czynszu).

(akta kontroli: tom IV str. 1-3, 104-106, 421-423)

Kwoty należności, dochodów i zaległości z tytułu czynszów za najem lokali mieszkalnych z zasobu Gminy wprowadzane były do systemu finansowo-księgowego Urzędu na podstawie sprawozdań (Rb-27S) sporządzanych przez Zarząd.

Urząd corocznie dokonywał aktualizacji (urealnienia wartości) ww. należności w sposób określony w § 8 zarządzenia nr 1406/2018 Burmistrza z dnia 16 listopada 2018 r. w sprawie zakładowego Planu kont oraz zasad rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Boguszowie-Gorcach⁴⁹. Zgodnie z zasadą przyjętą w Polityce rachunkowości aktualizacja należności polegała na urealnieniu bilansowej wartości należności na podstawie stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty (należności wątpliwe), poprzez dokonanie odpisu aktualizującego na koniec roku, w tym: dla należności cywilnoprawnych z tytułu lokali komunalnych tworzono odpis w wysokości 80% kwoty należności ogółem, niezależnie od daty ich zapłaty; a odsetki od należności przypisanych a niezapłaconych w wysokości 100% ich

⁴⁴ Dalej: Program oddłużeniowy.

⁴⁵ W tym 77 w 2018 r., 150 w 2019 r., 78 w 2020 r. i 75 w 2021 r. (do 30 września).

⁴⁶ W tym: 675,8 tys. zł w 2018 r., 138,4 tys. zł w 2019 r., 776,9 tys. zł w 2020 r. i 912,3 tys. zł w 2021 r. (do 30 września).

⁴⁷ Ewidencja prowadzona przez ZGM nie pozwala na przedstawienie danych dotyczących zaległości spłaconych w 2021 r.

⁴⁸ W ramach porozumień zawartych w 2021 r. nie było umorzeń należności z uwagi na niezakończony okres spłaty.

⁴⁹ Dalej: Polityka rachunkowości.

wartości naliczanych co kwartał. Zasada ta nie odnosiła się jednak do wiarygodnie oszacowanej wysokości odpisu, co opisano w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom IV str. 1-103)

7. Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań z gospodarki mieszkaniowej

Czynności z zakresu nadzoru nad Zarządem nie zostały formalnie powierzone żadnej komórce organizacyjnej ani pracownikowi Urzędu. Bezpośredni nadzór nad jednoosobową spółką gminną sprawował Burmistrz. Tym samym nie powstały dokumenty wewnętrzne określające sposób realizacji zadań związanych z nadzorem właścicielskim.

(akta kontroli: tom III str.11)

Wynagrodzenie członków i przewodniczącego Rady Nadzorczej ZGM zostało ukształtowane odpowiednio w uchwale Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników nr 14/2017 z dnia 7 czerwca 2017 r. w sprawie ustalania zasad kształtowania wynagrodzeń członków Rady Nadzorczej ZGM, nr 2/2019 Wspólnika Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej z dnia 30 kwietnia 2019 roku w sprawie ustalania zasad kształtowania wynagrodzeń członków Rady Nadzorczej ZGM⁵⁰. Uchwały zostały podjęte na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami⁵¹. W uchwałach nie wprowadzono wynagrodzenia uzupełniającego uzależnionego od spełnienia celów zarządczych, nie wprowadzono także dodatkowych postanowień, o których mowa art. 5 i art. 8 ww. ustawy. Jedynym przyjętym kryterium wypłaty wynagrodzenia była obecność przynajmniej na jednym prawidłowo zwołanym posiedzeniu w miesiącu. Przyjęte zasady wynagradzania członków Rady Nadzorczej ZGM Sp. z o.o. były zgodne z przepisami ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.

(akta kontroli: tom III str.152-153)

Skład Rady Nadzorczej ZGM został wybrany w dniu 19 sierpnia 2021 r. na Nadzwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników. Wszyscy nowo powołani członkowie Rady Nadzorczej spełniali wymagania, o których mowa w art. 19 ust. 1-3 i ust. 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵², w tym: dwóch członków było wpisanych na listę adwokatów; jeden złożył egzamin dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa. Na dzień powołania brak natomiast było dokumentów potwierdzających spełnienie przez nowych członków Rady Nadzorczej wymogów wynikających z art. 10a i 10c ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁵³. W wyjaśnieniach Burmistrz podała, że przed wyborem nowych członków przyjęła od nich ustne oświadczenia o spełnianiu tych warunków oraz pisemne zgody na kandydowanie w ramach przeprowadzonych czynności sprawdzających. Wynikało to z faktu nieprzygotowania przez Zarząd stosownych oświadczeń na dzień 19 sierpnia 2021 r. Jednocześnie zobowiązała ona nowych członków Rady Nadzorczej do złożenia pisemnych oświadczeń na następnym posiedzeniu Rady Nadzorczej, co miało miejsce 24 listopada 2021 roku. Oświadczenia te zostały złożone.

(akta kontroli, tom III, str. 1-10, 17-27)

⁵⁰ Dalej: uchwała lub uchwały.

⁵¹ Dz.U. z 2020r., poz. 1907, ze zm.

⁵² Ustawa z dnia 16 grudnia 2016r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021r., poz. 1933).

⁵³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. (Dz. U. z 2019r., poz. 2399) Dalej zwaną ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej.

Brak było także dokumentów potwierdzających spełnianie wymogów formalnych wynikających z art. 10a i art. 10c ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez sześć osób sprawujących funkcję członka Rady Nadzorczej ZGM w latach 2018-2021 (do 19 sierpnia). W przypadku trzech z tych osób brak było również dokumentów potwierdzających spełnienie wymogów określonych w art. 19 ust. 1-3 i ust. 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. W przedłożonym wyjaśnieniu Burmistrz nie potrafił wskazać przyczyn takiego stanu rzeczy. Co opisane zostało szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom III str. 6-7, 12-16)

Wypłata wynagrodzenia dodatkowego dla Prezesa Zarządu ZGM uzależniona była od poziomu realizacji celów zarządczych. Rada Nadzorcza dokonała oceny stopnia realizacji celów zarządczych, stosownie do postanowień § 3 uchwały nr 13/2017 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 7 czerwca 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu, za 2018 r. i 2020 r.⁵⁴.

(akta kontroli: tom III str. 238-263)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd w latach 2018-2021 nie zapewnił środków na sfinansowanie realizacji co najmniej 50 wniosków sformułowanych na podstawie okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego i kontroli okresowych przeprowadzonych w latach 2018-2020 w zasobie Gminy na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a oraz art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

Burmistrz wyjaśniła, że główną przyczyną takiej sytuacji były ograniczone środki finansowe na realizację zadań nałożonych na gminę ustawami i związane z tym rosnące koszty stałe ich realizacji.

NIK zwraca uwagę, że istotny wpływ na zaistniałą sytuację miała również polityka czynszowa Gminy, a w szczególności odstępianie od waloryzacji stawki bazowej za najem mieszkań z zasobu Gminy w latach 2018-2021 oraz nieefektywna windykacja należności z tytułu czynszu od dłużników. Natomiast zaniechanie realizacji zaleceń sformułowanych na podstawie kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego i okresowych kontroli ma istotny wpływ na odpowiedni stan techniczny i estetyczny budynków komunalnych.

(akta kontroli: tom III str. 162-229, tom IV 170-173, 186-235)

2. Urząd nie zapewnił prowadzenia działalności przez Zarząd na podstawie zatwierdzonych planów remontów (zestawień rzeczowo-finansowych) na 2018 r., 2020 r. i 2021 r. Było to niezgodne z §1 pkt 14 oraz §7 ust 1 lit a i ust. 2 Umowy o zarządzanie.

Burmistrz wyjaśniła, że przekazane przez ZGM do Urzędu projekty planów remontów były opracowywane w kwotach niemożliwych do zrealizowania przez Gminę i z tego też powodu nie były nigdy przez nią zatwierdzane.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z Umową o zarządzanie plan remontów stanowi podstawę finansowania z budżetu Gminy prac remontowych niezbędnych do wykonania w okresie rocznym. Nie istniały przeszkody dla korekty projektów planów do możliwości finansowych Gminy, przy jednoznacznym określeniu priorytetów remontowych, w szczególności w zakresie wykonania wniosków z kontroli stanu technicznego i kontroli okresowych budynków gminnych.

⁵⁴ Uchwała Rady Nadzorczej: nr 10/2019 z dnia 18 czerwca 2019 r., nr 16/21 z dnia 21 maja 2021 r.

(akta kontroli: tom I str. 310-340, tom IV str. 170-173, 186-235)

3. W okresie objętym kontrolą w księgach rachunkowych Urzędu dokonano odpisów aktualizacyjnych należności z tytułu czynszów za najem socjalny i najem na czas nieoznaczony lokali z zasobu mieszkaniowego Gminy w wysokości odpowiednio: 11 388,7 tys. zł w 2018 r., 12 310,6 tys. zł w 2019 r. i 13 288,4 tys. zł w 2020 r. Określona w Polityce rachunkowości Urzędu zasada aktualizacji należności z tytułu czynszu za najem mieszkań z zasobu Gminy nie została jednak ustalona w odniesieniu do wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu, o której mowa w art. 35b ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁵. Według § 8 Polityki rachunkowości aktualizacja należności polegała w Urzędzie na urealnieniu bilansowej wartości należności poprzez dokonanie odpisu aktualizującego na koniec roku. Przez czym dla należności cywilnoprawnych z tytułu lokali komunalnych tworzy się odpis w wysokości 80% kwoty należności ogółem, niezależnie od daty ich zapłaty. Natomiast odsetki od należności przypisanych i niezapłaconych odpisuje się w wysokości 100% ich wartości naliczanych co kwartał.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz wskazał m.in., że: jednostka samodzielnie podejmuje decyzje, które należności będą podlegać odpisom aktualizującym i w jakiej wysokości; przepisy u.o.r. nie wskazują szczegółowo w jakiej kwocie powinien być tworzony odpis, wskazują jedynie ogólne zasady tworzenia odpisów aktualizujących; określenie zasad szczegółowych stosowanych przez jednostkę należy do jej kierownictwa, a przyjęte zasady postępowania w odniesieniu do odpisów aktualizujących powinny być opisane przez jednostkę w jej polityce. Tym samym Urząd w oparciu o swoje doświadczenie, wiedzę i racjonalne okoliczności ustalił taki a nie inny poziom odpisów aktualizujących. W ocenie jednostki kontrolowanej ustalony procent odpisu należności jest zasadny co ustalono w oparciu o analizę kwot należności końcowych (zaległości) z tytułu czynszu najmu lokali i odsetek w latach 2011-2020.

NIK wskazuje, że z przedstawionej przez Urząd analizy w ww. zakresie wynika, że stosunek zaległości z tytułu czynszu i kwoty należności z tego tytułu w latach 2011-2020 wynosił od 52% do 64,4%.

(akta kontroli: tom IV str. 1-103, 106, 424-426, 429-431)

4. Urząd nie posiadał dokumentów potwierdzających spełnianie ustawowych wymogów formalnych wynikających z art. 10a i art. 10c ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez sześć osób sprawujących funkcję członka Rady Nadzorczej ZGM w latach 2018-2021 (do 19 sierpnia). W przypadku trzech z tych osób brak było również dokumentów potwierdzających spełnienie wymogów określonych w art. 19 ust. 1-3 i ust. 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. W przedłożonych wyjaśnieniach Burmistrz nie wskazała przyczyn takiego stanu rzeczy,.

(akta kontroli: tom III str. 6-7, 12-16)

⁵⁵ Dz.U z 2021 r. poz.217, ze zm. Dalej: u.o.r.

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 Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski
1. Podjęcie działań na rzecz zapewnienia finansowania utrzymania należytego stanu technicznego i estetycznego budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy w celu niedopuszczenia do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej.
 2. Finansowanie działalności remontowej prowadzonej przez Zarząd na podstawie zatwierdzanych rocznych planów remontów.
 3. Określenie w Polityce rachunkowości zasad aktualizacji należności z tytułu czynszu za najem mieszkań z zasobu Gminy w odniesieniu do wiarygodnie szacowanych kwot odpisów.
 4. Zapewnienie wymaganego dokumentowania w zakresie wyboru członków Rady Nadzorczej ZGM.

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
Ksymena Kramarczyk - Rosiak
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
z up. Wicedyrektor Krzysztof Całka

.....
podpis

.....
podpis