



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-010-02/2014
P/14/104

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/104 – Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Piotr Żukowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89563 z dnia 14 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku, ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok (dalej: „Urząd”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski – Prezydent Miasta Białegostoku ¹	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działania Miasta Białegostoku w zakresie ustalenia i realizacji strategii rozwiązania problemu niedoboru lokali socjalnych oraz wypłaty odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych.

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności opracowanie dokumentów zawierających strategię rozwiązania problemu niedoboru lokali socjalnych w szczególności Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białystok na lata 2012–2016,³ oraz zawarcie porozumień regulujących kwestię odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych osobom zamieszkałym w zasobach spółdzielni (mających charakter ugód pozasądowych), co ograniczyło wysokość wypłacanych odsetek i kosztów postępowań sądowych dotyczących odszkodowań za niewskazanie lokali socjalnych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, iż brak procedur zawierania ugód pozasądowych z osobami fizycznymi mającymi roszczenia odszkodowawcze z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych może narażać budżet Miasta na dodatkowe koszty związane z prowadzeniem postępowań sądowych (tj. opłat sądowych i kosztów zastępstwa procesowego).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania podejmowane w celu pozyskania niezbędnych lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz przeciwdziałania bezdomności

1.1. Strategia wobec problemu niedoboru lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁴ zadania z zakresu objętego kontrolą realizował Departament Skarbu oraz Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku (zwany dalej ZMK). Przedmiotem działania ZMK jest gospodarowanie powierzonym zasobem komunalnym Miasta Białegostoku i Skarbu Państwa obejmujący między innymi zasób mieszkaniowy. ZMK gospodaruje zasobem mieszkalnym wykonując uprawnienia właścicielskie w szczególności w zakresie: ewidencjonowania nieruchomości, budynków i budowli i lokali oraz związanych z nimi urządzeń infrastruktury technicznej, wynajmowania lokali oraz zawierania innych umów cywilno-prawnych dotyczących korzystania z budynków, budowli, lokali i nieruchomości. Do zadań Departamentu Skarbu należy nadzór nad

¹ Od 5 grudnia 2006 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Uchwała Nr XXX/324/12 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białystok na lata 2012-2016 (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2003). Uchwała zwana dalej „Programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białystok na lata 2012-2016”.

⁴ Zarządzenie Nr 328/07 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Białymstoku ze zm.

funkcjonowaniem ZMK oraz ustalanie odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokalu socjalnego. Departament Skarbu odpowiedzialny jest ponadto za inicjowanie i koordynowanie prac związanych z opracowywaniem założeń i realizacją polityki mieszkaniowej Miasta Białegostoku. (dowód: akta kontroli str. 4-5)

Gmina Białystok opracowała strategię działania zmierzającą do zaspokojenia potrzeb w zakresie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych. Analizę niedoboru lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz plan działania zmierzający do rozwiązania tego problemu zawarto między innymi w:

a) w Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku do 2020 roku przyjętej uchwałą Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r.⁵, w której wskazano, iż *„istotnym problemem społecznym jest brak odpowiedniej liczby mieszkań socjalnych i komunalnych w stosunku do potrzeb. Konieczne jest zapewnienie czytelnych zasad przyznawania tych mieszkań oraz skierowanie dodatków mieszkaniowych wyłącznie do potrzebujących, co usprawni proces zarządzania mieniem w tym zakresie”*. W strategii określono główne kierunki działań w najbliższej dekadzie, w tym między innymi w zakresie wypracowania i wspierania systemu budownictwa społecznego. Założono, iż *„tworząc system wspierania rodzin w najtrudniejszej sytuacji materialnej należy dążyć do zapewnienia jak największej liczbie rodzin godziwych warunków mieszkaniowych poprzez rozwój budownictwa komunalnego i socjalnego, zwiększenie liczby mieszkań na wynajem z przeznaczeniem na zaspokojenie celów socjalnych oraz rozwój budownictwa mieszkaniowego w mieście”*.

(dowód: akta kontroli str. 103-113)

b) w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białystok na lata 2007–2011, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 26 listopada 2007 roku⁶ w którym w celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy założono, iż prowadzone będą działania zmierzające do *„pozyskiwania lokali z przeznaczeniem na lokale socjalne, szczególnie dla osób, w stosunku do których sąd orzekł eksmisję z lokalu, w szczególności poprzez:*

- *przeznaczenie na lokale socjalne lokali w innych budynkach o charakterze zbiorowego zakwaterowania, ze wspólną używalnością w.c., umywalni, łazienek lub innych izb oraz w tymczasowych obiektach budowlanych,*
- *przeznaczenie na lokale socjalne lokali z odzysku usytuowanych w budynkach stanowiących własność Gminy, położonych poza centrum handlowo-usługowym, spełniającym co najmniej jeden z podanych niżej kryteriów: ogrzewanie piecami węglowymi, brak samodzielnej łazienki kuchenki i w.c. (lub w.c. usytuowane poza budynkiem),*
- *przekształcenie na lokale socjalne lokali mieszkalnych położonych w budynkach przy ul. Barszczańskiej 2,4,6,8,10,12,14, i 16 i zwolnionych przez dotychczasowych najemców”*.

(dowód: akta kontroli str. 89-103)

c) w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białystok na lata 2012–2016, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 29 czerwca 2012 roku⁷ w którym za jeden z priorytetów przyjęto *„zapewnienie lokali osobom o niskich dochodach oraz eksmitowanych, którym sąd przyznał prawo do lokalu socjalnego”* oraz *„zapewnienie osobom eksmitowanym pomieszczeń tymczasowych”*. W tym celu założono *„dążyć do uzyskania niezbędnej ilości lokali i pomieszczeń tymczasowych poprzez: budowę budynków mieszkalnych, zakup nieruchomości od innych właścicieli, wynajmowanie lokali, bądź budynków od innych właścicieli, przeznaczenie istniejącego zasobu mieszkalnego na cele socjalne, wynajmowanie*

⁵ Uchwała Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r. w sprawie w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus”.

⁶ Uchwała Nr XIX/198/07 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 26 listopada 2007 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białystok na lata 2007–2011 (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 282, poz. 3290.). Uchwała zwana dalej „Programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białystok na lata 2007–2011”.

⁷ Uchwała Nr XXX/324/12 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białystok na lata 2012 – 2016 (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2003). Uchwała zwana dalej „Programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białystok na lata 2012–2016”.

pomieszczeń” (z przeznaczeniem na pomieszczenia tymczasowe dla osób eksmitowanych). Program zakładał wzrost lokali socjalnych z 639 w 2011 roku do 859 w 2013 roku i 1 309 w 2016 roku. W założeniach programu podano, iż „założono znaczny wzrost liczby lokali socjalnych. Na przestrzeni 5 lat liczba tych lokali podwoi się i będzie stanowiła blisko ¼ wielkości zasobu. Mając na uwadze aktualny stan niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych w liczbie 370 oraz średnioroczny wpływ 115 wyroków do realizacji, przyjęcie proponowanych założeń przyczyni się do przystąpienia na początku 2017 r do bieżącej realizacji wyroków eksmisyjnych”.

Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białystok na lata 2012–2016, zawierał prognozę stanu zasobu mieszkalnego. I tak założono, iż:

- w 2012 roku ilość lokali socjalnych wzrosła z 639 do 709 w związku z budową ok. 70 lokali (tj. budynku przy ul. Borsuczej) i odpowiednim przekształceniem lokali komunalnych w socjalne,
- w 2013 ilość lokali socjalnych wzrosła z 709 do 859 w związku z budową 150 lokali (w tym 60 lokali socjalnych na ul. Klepackiej w Białymstoku oraz 70 lokali mieszkalnych na ul. Bema w Białymstoku) i odpowiednim przekształceniem lokali komunalnych w socjalne,
- w 2014 ilość lokali socjalnych wzrosła z 859 do 1 009 w związku z budową 150 lokali w budynkach przy ul. Bema w Białymstoku i odpowiednim przekształceniem lokali komunalnych w socjalne,
- w 2015 ilość lokali socjalnych wzrosła do 1 159 w związku z budową 150 lokali w budynkach komunalnych i przekształceniem odpowiedniej ilości lokali komunalnych w socjalne,
- w 2016 ilość lokali socjalnych wzrosła do 1 309 w związku z budową 150 lokali w budynkach komunalnych (przy ul. Bema w Białymstoku) i przekształceniem odpowiedniej ilości lokali komunalnych w socjalne. (dowód: akta kontroli str. 80-87)

1.2. Działania przyjęte w strategii oraz programach miały swoje odzwierciedlenie w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym i Prognozach finansowych oraz zawieranych umowach. I tak:

- Wieloletni Program Inwestycyjny Miasta Białegostoku na lata 2009–2013⁸, zakładał wydatkowanie przez ZKM w latach 2008–2013 kwoty 71 240 tys. zł na budowę mieszkań komunalnych.
- Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Białegostoku na lata 2014–2036 przyjęta uchwałą z dnia 13 grudnia 2013 roku⁹ zakłada wydatkowanie w okresie od 2014 do 2016 kwoty 45 000 tys. zł na budowę mieszkań komunalnych. (dowód: akta kontroli str. 128-161)
- Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białystok na lata 2012–2016 zakładał wydatkowanie:
 - 79 000 tys. zł na budownictwo mieszkaniowe (tj. 7 000 tys. zł w 2012 r.¹⁰, 18 000 tys. zł w 2013 r., 18 000 tys. zł w 2014 r., 18 000 tys. zł w 2015 r. i 18 000 tys. zł w 2016 r.). Powyższe wydatki zaplanowano przy założeniu budowy 150 lokali mieszkalnych rocznie o średniej powierzchni lokali 40 m² (przy koszcie budowy 3 tys. zł za m²)¹¹,

⁸ Uchwała Nr XXXIV/410/08 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 24 listopada 2008 r. w sprawie Wieloletniego Programu Inwestycyjnego Miasta Białegostoku na lata 2009-2013.

⁹ Uchwała Nr LIII/616/13 Rady Miasta Białystok z dnia 16 listopada 2013 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2014-2036, zmienionej uchwałą Nr LV/632/14 Rady Miasta Białystok z dnia 10 lutego 2014 r. oraz uchwałą Nr LVIII/639/14 z dnia 28 marca 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2014-2036.

¹⁰ W roku 2010 zawarto umowę na budowę dwóch budynków przy ul. Borsuczej 8 i 10, których ukończenie zaplanowano na koniec 2012 roku (na realizację ww. umowy w 2012 r. wydatkowano 7.000 tys. zł).

¹¹ Koszt budowy został przyjęty na podstawie cen rynkowych z uwzględnieniem oszczędnego budownictwa.

- 23 368 tys. zł¹² na fundusz remontowy i remonty (odpowiednio: 5 798 tys. zł, 4 721 tys. zł, 4 034 tys. zł, 4 363 tys. zł, 4 452 tys. zł)¹³,
 - 14 349 tys. zł na modernizację lokali i budynków (odpowiednio: 3 839 tys. zł, 3 091 tys. zł 1 690 tys. zł 2 660 tys. zł i 3 069 tys. zł)¹⁴,
 - 16 195 tys. zł na bieżącą eksploatację (odpowiednio: 2 931 tys. zł, 3 077 tys. zł 3 231 tys. zł, 3 393 tys. zł i 3 563 tys. zł)¹⁵. (dowód: akta kontroli str. 128-161)
- w dniu 14 lutego 2014 r Gmina Białystok zawarła z Bankiem Gospodarstwa Krajowego dwie umowy o udzielenie wsparcia finansowego ze środków Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego, które realizuje ZMK, tj.:
- Nr BS14-00141 na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego, wyniku czego powstanie 70 lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych. Przewidywane koszty przedsięwzięcia wynoszą 11 069 tys. zł, przy czym bank udzielił wsparcia do kwoty 3 320 tys. zł. Strony ustaliły, iż realizacja przedsięwzięcia nastąpi do dnia 17 kwietnia 2016 roku a zakończenie realizacji nie później niż w terminie 24 miesięcy od faktycznej daty rozpoczęcia realizacji inwestycji,
 - Nr BS14-00142 na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie budynków mieszkalnych wielorodzinnych, wyniku czego powstanie 101 lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych. Przewidywane koszty przedsięwzięcia wynoszą 15 806 tys. zł, przy czym bank udzielił wsparcia do kwoty 4 742 tys. zł. Strony ustaliły, iż realizacja przedsięwzięcia nastąpi do dnia 17 kwietnia 2016 roku a zakończenie realizacji nie później niż w terminie 24 miesięcy od faktycznej daty rozpoczęcia realizacji inwestycji.

Zgodnie z postanowieniami § 1 ust 4 zawartych umów Gmina po sześciu miesiącach od zakończenia inwestycji, zobowiązana jest do powiększenia zasobu lokali socjalnych co najmniej w takiej ilości i powierzchni użytkowej jakie zostały wybudowane w ramach wsparcia finansowego. (dowód: akta kontroli str. 162-173)

W okresie objętym kontrolą założenia strategii zostały osiągnięte. W okresie od 31 grudnia 2010 r. do 31 marca 2014 r. liczba lokali socjalnych Miasta Białystok zwiększyła się z 543 do 881¹⁶ (tj. o 62,2%). Realizacją strategii Miasta Białegostoku dotyczącą zaspokojenia potrzeb w zakresie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych zajmował się ZMK.

1.3. Prowadzeniem noclegowni, domów dla bezdomnych, ogrzewalni na obszarze Białegostoku zajmowały się organizacje pozarządowe, które otrzymywały z budżetu miasta dotacje finansowe. Według danych Departamentu Spraw Społecznych Urzędu były to następujące placówki:

a) prowadzone przez Caritas Archidiecezji Białostockiej:

- dom dla bezdomnych z 83 miejscami,
- noclegownia dla kobiet z 20 miejscami,
- noclegownia dla mężczyzn z 40 miejscami,
- ogrzewalnia z 30 miejscami (plus dodatkowe miejsca w czasie mrozów);

b) prowadzone przez Stowarzyszenie „Ku Dobrej Nadziei”:

- noclegownia z 12 miejscami,
- ogrzewalnia z 35 miejscami;

¹² Z tego na remonty zaplanowano 6.149 tys. zł (odpowiednio: 1 645 tys. zł, 1 325 tys. zł, 724 tys. zł, 1 140 tys. zł i 1 315 tys. zł).

¹³ Przy szacowaniu wydatków na fundusz remontowy jako bazę przyjęto wielkość wydatków poniesionych w roku 2011, które następnie zmniejszono o wielkość powierzchni mieszkań planowanych do sprzedaży (powierzchnia przeciętnego mieszkania została przyjęta na 40 m², zaś stawka na fundusz remontowy 2 zł/m²).

¹⁴ Wydatki na modernizację lokali i budynków zostały przyjęte jako różnica pomiędzy dochodami a sumą wydatków na bieżącą eksploatację, fundusz remontowy i zarządzanie nieruchomościami w proporcji: 70 % modernizacja lokali i budynków, 30 % remonty.

¹⁵ Koszty bieżącej eksploatacji oszacowano na podstawie danych z 2011 roku przy założeniu 5 % wzrostu każdego roku.

¹⁶ Z tego 100 lokali socjalnych wynajmowanych od Białostockiego Przedsiębiorstwa Usług Społecznych.

c) schronisko prowadzone przez Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat” z 23 miejscami. Ponadto na terenie miasta działa Ośrodek Interwencji Kryzysowej dysponujący liczbą 15 miejsc (dostępny całodobowo). (dowód: akta kontroli str. 174-175)

Z informacji uzyskanych z Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie (MOPR) wynika, że w latach 2011–2013 na terenie Miasta Białymstoku ilość osób bezdomnych zwiększyła się z 262 do 481, a ilość osób bezdomnych w wyniku realizacji wyroków eksmisyjnych wzrosła z 36 do 77. Ponadto z informacji MOPR wynika, że w okresie objętym kontrolą nie było przypadków odmowy przyjęcia do noclegowni osób eksmitowanych.

(dowód: akta kontroli str. 174-175)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Miasta Białystok w zakresie przygotowania i realizacji strategii i programów zmierzających do poprawy zaspokojenia potrzeb w zakresie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych.

2. Działania w zakresie ustalania i wypłaty odszkodowań oraz w celu ograniczenia kosztów związanych z wypłacanymi odszkodowaniami

2.1. Skala roszczeń odszkodowawczych w związku z niezapewnieniem lokali socjalnych lub pomieszczeń tymczasowych

Opis stanu faktycznego

W latach 2011–2013 do Urzędu wpłynęło 16 wniosków o wypłatę odszkodowań na łączną kwotę 276,3 tys. zł (177,4 tys. zł w 2011 r., 75 tys. zł w 2012 r., 23,9 tys. zł w 2013 r.) w związku z niezapewnieniem lokali socjalnych. Wszystkie wnioski zostały złożone przez osoby fizyczne lub osoby prawne i zostały zarejestrowane w ogólnym rejestrze pod symbolem klasyfikacyjnym 7142 – zapewnienie lokali socjalnych¹⁷. W wyjaśnieniu Dyrektor Departamentu Skarbu Pan Wiesław Henryk Bielawski podał, iż: „z uwagi na niewielką ilość spraw nie prowadzi się oddzielnej ewidencji wpływających wniosków o zapłatę odszkodowania.”

W okresie objętym kontrolą nie wpłynął żaden wniosek, ani pozew sądowy o wypłatę odszkodowania w związku z niezapewnieniem pomieszczenia tymczasowego.

(dowód: akta kontroli str. 6, 8-9)

Sprawy o wypłatę odszkodowań prowadzone przed sądami powszechnymi były prowadzone przez radców prawnych Urzędu.

2.2. Sposób rozstrzygnięcia roszczeń odszkodowawczych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą wszystkie zgłoszone roszczenia o wypłatę odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokalu socjalnego rozstrzygano na drodze sądowej. Nie były zawierane z osobami fizycznymi ugody pozasądowe. W wyjaśnieniu Dyrektor Departamentu Skarbu Pan Wiesław Henryk Bielawski podał, iż: „w tut. Urzędzie nie praktykuje się zawierania ugód pozasądowych w przypadku osób mających roszczenia odszkodowawcze z uwagi na występującą niezasadność roszczeń w tym zakresie. W takich przypadkach sprawy były zazwyczaj kierowane na drogę postępowania sądowego”. (dowód: akta kontroli str. 8-9)

W Urzędzie nie ustalono odrębnych pisemnych procedur zawierania ugód pozasądowych. Dyrektor Departamentu Skarbu Pan Wiesław Henryk Bielawski wyjaśnił, iż: „w tut. Urzędzie nie ustalono zasad (procedur) zawierania ugód pozasądowych w ww. sprawach z uwagi na niewielką ilość spraw prowadzonych w tym zakresie i brak zasadności wnioskowanych kwot odszkodowania”. (dowód: akta kontroli str. 8-9)

Analiza 15 spraw odszkodowawczych z tytułu niezapewnienia lokalu socjalnego (wszystkich z lat 2011–2013) wykazała, iż:

- lokale były własnością osób prywatnych (11) bądź osób prawnych (4);
- wyroki eksmisyjne nie zostały zrealizowane w związku z niewskazaniem przez Miasto Białystok lokali socjalnych;

¹⁷ Tj. zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowych (Dz. U. z 2011 r., Nr 14, poz. 67).

- osoby objęte wyrokami eksmisyjnymi znajdowały się w wykazie osób oczekujących na wskazanie lokalu socjalnego oraz pozostawały na dzień zakończenia kontroli NIK zameldowane w miejscu z którego orzeczono eksmisję;
- jedna sprawa została oddalona. Sąd stwierdził niezasadność roszczeń powoda;
- w 12 sprawach uznano powództwo za zasadne i zasądzono należne odszkodowanie, z tego dwie sprawy dotyczyły tego samego lokalu i dotyczyły przyznania odszkodowania za okresy następujące po sobie (w sytuacji zasądzenia już przez sąd odszkodowania za poprzedni okres)¹⁸. W tych dwóch sprawach Sąd zasądził jednak odszkodowanie stosując inne stawki, niż w pierwszym wyroku. I tak:
 - a) w sprawie M.K. Sąd Rejonowy w Białymstoku wyrokiem z dnia 27 maja 2011 roku¹⁹ zasądził od Gminy Białystok kwotę 5 075,37 zł tytułem odszkodowania za okres od kwietnia 2009 roku do kwietnia 2011 roku. W ponownym pozwie powód domagał się zapłaty 2 984,02 zł tytułem odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego rodzinie K. w okresie od kwietnia 2011 roku do października 2011 roku. Sąd Rejonowy w Białymstoku wyrokiem z dnia 15 marca 2012 roku²⁰ uznał powództwo za uzasadnione do kwoty 2.425,92 zł. Nie zostało uwzględnione żądanie powoda zasądzenia odsetek od poszczególnych rat czynszu od dnia ich wymagalności, albowiem zdaniem sądu *„odpowiedzialność odszkodowawcza gminy ma charakter subsydiarny, ale samodzielny, nie ponosi ona odpowiedzialności za zobowiązania uboczne wynikające z nieuiszczenia opłat przez samych lokatorów. Wymagalność roszczenia gminy należy ustalać na podstawie ogólnej zasady z art. 455 k.c. mając na uwadze chwilę każdorazowego wezwania do zapłaty odszkodowania już należnego. Powód nie przedstawił dowodów wezwań do zapłaty wcześniejszych, niż to zawarte w pozwie,“*
 - b) w sprawie I. Ż Sąd Rejonowy w Białymstoku wyrokiem z dnia 22 października 2010 roku²¹ zasądził od Gminy Białystok kwotę 722 zł tytułem odszkodowania za miesiące kwiecień i maj 2010 roku. Powód domagał się zapłaty 1800 zł odszkodowania. Wysokość odszkodowania została ustalona w oparciu o sporządzoną w trakcie procesu opinię biegłego który wskazał, iż *„wysokość odszkodowania należnego powodowi wynosi 722 zł. Sąd uznał jednak, iż „gmina zobowiązana jest do zapłaty odszkodowania niezwłocznie po uprawomocnieniu się wyroku eksmisyjnego, chociaż ustawa żadnego w tej mierze terminu nie wskazuje. Zdaniem Sądu, kierując się zasadami ogólnymi, niezbędne jest tutaj wezwanie gminy do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego przez właściciela lokalu [...] Powód takie wezwanie, z zakreślonym terminem na zawarcie z J.M. stosownej umowy, wystosował do pozwanej w dniu 20.04.2010 r. Już dziesięć dni później pozwana odmówiła zadośćuczynienia zarówno żądania zawarcia umowy z byłym lokatorem, jak również zapłaty odszkodowania. W tej sytuacji powód miał możliwość domagania się od pozwanej odszkodowania dopiero za miesiąc następujący po wezwaniu, tj. miesiąc maj 2010 r. Stąd zasądzeniu podlegała jedynie kwota 722 zł będąca odszkodowaniem za ten właśnie miesiąc“*. W ponownym pozwie powód domagał się zapłaty 6 498 zł tytułem odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego rodzinie J.M. za okres od czerwca 2010 r. do lutego 2011 roku. Sąd Rejonowy w Białymstoku wyrokiem z dnia 15 grudnia 2011 roku²² zasądził od Gminy Białystok kwotę 6 190 zł tytułem odszkodowania za okres od czerwca 2010 roku do lutego 2011 roku. Wysokość odszkodowania została ustalona w oparciu o sporządzoną w trakcie procesu opinię biegłego który wskazał, iż *„po uwzględnieniu opłat eksploatacyjnych kwota, jaką J.M. winien wnosić w okresie od VI 2010 do II 2011 z tytułu zajmowania lokalu powoda wynosiła 688 zł miesięcznie“*,
 - c) w dwóch sprawach strony postępowania zawarły ugodę sądową. W sprawach tych zasądzona kwota odszkodowania nie przekraczała kwot dochodzonych przez powodów w pozwie a powodowie, oświadczyli, iż *„kwota zasądzona wyczerpuje ich*

¹⁸ w sprawach tych. koszt sądowe poniesione przez Urząd wyniosły 2 tys. zł.

¹⁹ Sygn. akt I C 911/10.

²⁰ Sygn. akt I C 204/12.

²¹ Sygn. akt I C 548/11.

²² Sygn. akt I C 548/11.

roszczenia odszkodowawcze związane ze zdarzeniem opisanym w pozwie (niedostarczenia lokalu socjalnego)” i w związku z tym zrzekają się roszczenia i cofają pozew”. (dowód: akta kontroli str. 10-11, 12-57)

ZMK w ramach udzielonych przez Prezydenta Miasta Białegostoku pełnomocnictw pod koniec 2009 r. podjął indywidualne negocjacje z przedstawicielami czterech spółdzielni mieszkaniowych.²³ W wyniku negocjacji, prowadzonych w celu określenia sposobu i terminu wykonania przez Gminę obowiązku dostarczenia lokali socjalnych osobom zamieszkałym w zasobach tych spółdzielni, w stosunku do których zapadły prawomocne wyroki nakazujące opróżnienie lokalu z prawem do lokalu socjalnego, Prezydent Miasta Białegostoku zawarł trzy porozumienia tj.:

- z dnia 10 marca 2010 roku ze Spółdzielnią Mieszkaniową „Rodzina Kolejową” obejmujące 66 lokali,
- z dnia 21 września 2010 roku z Białostocką Spółdzielnią Mieszkaniową, obejmujące 16 lokali,
- z dnia 10 marca 2010 roku z Spółdzielnią Mieszkaniową „Słoneczny Stok, obejmujące 50 lokali.

Zgodnie z zawartymi porozumieniami Gmina Białystok zobowiązała się (a Spółdzielnie wyraziły zgodę) na zawarcie umów najmu lokali na czas określony (3 lat), z przeznaczeniem ich w okresie umowy, na cele mieszkalne. Czynnosc najmu za poszczególne lokale odpowiadał wysokości ponoszonych kosztów w danej nieruchomości przypadających na dany lokal, w tym obejmował opłaty za korzystanie z mediów i był płacony przez ZMK Spółdzielni jako ekwiwalent tytułem odszkodowania w związku z niezapewnieniem lokali socjalnych lokatorom posiadającym orzeczoną eksmisję z prawem do lokalu socjalnego. W przypadku gdyby lokatorzy swoim zachowaniem utrudniali korzystanie z lokali innym mieszkańcom w szczególności w sposób rażąco naruszając obowiązujący regulamin porządku domowego, Gmina zobowiązała się opróżnić taki lokal w terminie dwóch miesięcy od daty zawiadomienia przez Spółdzielnie. Z chwilą wejścia w życie porozumień Spółdzielnie zrzekły się wszelkich roszczeń odszkodowawczych wobec Gminy Białystok z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych w sprawach wymienionych w załącznikach do porozumień (wykazów osób posiadających wyroki eksmisyjne z lokalu mieszkalnego Spółdzielni z prawem do lokalu socjalnego). Wykonaniem zawartych porozumień zajmował się ZMK. (dowód: akta kontroli str. 58-78)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak wypracowanych procedur zawierania ugód pozasądowych z osobami fizycznymi, mającymi roszczenia odszkodowawcze z tytułu niezapewnienia lokalu socjalnego, skutkuje ich rozpatrzeniem przez Sądy powszechne, co może wydłużać czas ich załatwienia oraz narażać budżet Miasta na dodatkowe koszty związane z prowadzeniem postępowań sądowych (tj. opłat sądowych i kosztów zastępstwa procesowego).

2.3. Skala zasądzonych (uzgodnionych w drodze ugody) oraz wypłaconych odszkodowań

Opis stanu faktycznego

W latach 2011–2013 z budżetu Miasta w związku z niedostarczeniem lokali socjalnych lub pomieszczeń tymczasowych wydatkowano łącznie 274,2 tys. zł (18,3 tys. zł w 2011 r., 172,6 tys. zł w 2012 r., 83,2 tys. zł w 2013 r.), w tym:

- 31 tys. zł (11,3%) stanowiły koszty postępowania sądowego (odpowiednio: 3,5 tys. zł w 2011 r., 16,8 tys. zł w 2012 r. i 10,6 tys. zł w 2013 r.),
- 191,5 tys. zł (69,7%) stanowiły wypłacone odszkodowania na podstawie 12 wyroków sądowych (odpowiednio: 13,8 tys. zł w 2011 r., 117,3 tys. zł w 2012 r. i 60,4 tys. zł w 2013 r.),
- 26,5 tys. zł (9,7%) stanowiło odszkodowanie wypłacone na podstawie dwóch prawomocnych ugód sądowych (22 tys. zł w 2012 r. i 4,5 tys. zł w 2013 r.),

²³ Tj. Spółdzielnia Mieszkaniowa Rodzina Kolejowa, Spółdzielnia Mieszkaniowa Słoneczny Stok, Białostocką Spółdzielnią Mieszkaniową oraz Spółdzielnią Mieszkaniową „Zachęta”.

- 25,1 tys. zł (9,1%) tytułem odsetek sądowych (1 tys. zł w 2011 r., 16,5 tys. zł 2012 r. i 7,6 tys. zł w 2013 r.).
(dowód: akta kontroli str. 7)

Ponadto w latach 2011–2012 w związku z realizacją trzech porozumień zwartych ze spółdzielniami (obejmujących łącznie 132 lokale) ZMK wypłacił tytułem odszkodowań kwotę 217 tys. zł (156,2 tys. zł w 2011 r. i 60,9 tys. zł w 2012 r.)²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 79)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.4. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

NIK w 2010 roku przeprowadziła w Urzędzie kontrolę²⁵ w zakresie pozyskiwania lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych. Działania Urzędu ww. zakresie oceniono pozytywnie, stwierdzono jedną nieprawidłowość polegającą na bezumownym użytkowaniu nieruchomości z domem dla bezdomnych przez jedną z instytucji charytatywnych.

Wniosek pokontrolny dotyczący uregulowania stanu prawnego użytkowania noclegowców dla bezdomnych, został przez Urząd zrealizowany w 2011 roku.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Miasta Białystok w zakresie ustalania i wypłaty odszkodowań oraz w celu ograniczenia wysokości wypłacanych odsetek i kosztów postępowań sądowych związanych z odszkodowaniami.

Ocena cząstkowa

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶ 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 Białymstoku

Białystok, dnia 11 lipca 2014 r.

Kontroler
Piotr Żukowski
specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
Podpis

.....
Podpis

²⁴ Przy czym dochód z tytułu wpłat dokonanych przez osoby używające lokale będące przedmiotem porozumienia wyniosły: 72,5 tys. zł (43,4 tys. zł w 2011 r. i 29 tys. zł w 2012 r).

²⁵ Kontrola P/10/151.

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.