



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.015.09.2018

P/18/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/005 – Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Mariusz Podolski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/221/2018 z dnia 5 lipca 2018 r. 2. Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/239/2018 z dnia 27 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3a)
Jednostka kontrolowana	Jednostka Gospodarowania Nieruchomościami w Zabrzu, Plac Warszawski 10, 41-800 Zabrze ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Saternus, Dyrektor JGN ³ (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Gospodarka mieszkaniowym zasobem Gminy Zabrze pozostającym w zarządzie JGN prowadzona była zgodnie z założeniami określonymi w uchwałach Rady Miasta Zabrze, tj. Wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Zabrze na lata 2013-2017 oraz 2018-2022⁵ oraz uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Zabrze⁶, stosownie do zasad określonych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁷.

JGN przeprowadzała kontrole stanu technicznego każdego z próby 15 budynków objętych badaniem NIK, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu, zapewniając bezpieczeństwo mienia i ludzi w nich zamieszkających. Stwierdzono jednak przypadki opóźnień lub niewykonania remontów zalecanych w protokołach z tych kontroli.

W JGN przestrzegano zasad polityki czynszowej Gminy, wystąpiły jednak nieprawidłowości polegające na zaniechaniu działań windykacyjnych wobec

¹ Okres objęty kontrolą to lata 2015-2018 (I półrocze) lub do czasu zakończenia kontroli lub dla zdarzeń sprzed 2015 r., jeżeli będzie to miało wpływ na kontrolowaną działalność.

² Dalej: JGN.

³ Funkcję pełni od 1 maja 2009 r.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

⁵ Uchwały nr: XXVIII/400/12 z 17 września 2012 r. i XLVI/515/17 z dnia 18 września 2017 r., dalej: wieloletnie programy gospodarowania zasobem

⁶ Uchwały Rady Miejskiej z dnia 11 października 2004 r. nr XXXII/329/04 w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Zabrze, dalej: uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1234 ze zm., dalej: ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy.

13 dłużników (93% próby), których zaległości wynosiły 556,8 tys. zł lub ich podejmowaniu ze zwłoką wobec trzech dłużników, których zaległości wynosiły 47,5 tys. zł. Było to niezgodne z procedurami określonymi w Zarządzeniu Dyrektora nr JOFGN.0161.ZD-45/09 z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia Procedur windykacji należności, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

JGN jest jednostką organizacyjną Miasta Zabrze⁹ utworzoną z dniem 1 stycznia 2006 r.¹⁰, działającą w formie jednostki budżetowej. Do zadań JGN, określonych w statucie¹¹, należało m.in. zawieranie, zmiana i rozwiązywanie umów o wykonywanie czynności związanych z zarządzaniem zasobem nieruchomości oraz nadzór nad ich realizacją; prowadzenie wszelkich czynności związanych z najmem zarządzanych lokali, dzierżawą nieruchomości lub ich części oraz infrastruktury technicznej; windykacja zadłużeń; prowadzenie rachunkowości obejmującej dochody z tytułu najmu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli, str. 5-27)

W JGN przygotowano dokumentację (materiały i dane dotyczące mieszkań zarządzanych przez JGN) na potrzeby uchwalonych przez Radę Miasta Zabrze w 2012 r. oraz 2017 r. wieloletnich programów gospodarowania zasobem. Dane dotyczyły w szczególności wielkości zasobu i zmian w nim występujących, stanu technicznego zasobu mieszkaniowego oraz kwot wydatkowanych na jego utrzymanie.

(dowód: akta kontroli, str. 5-20)

W Zabrzu, w okresie objętym kontrolą, obowiązywały zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Zabrze¹², przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w dniu 11 października 2004 r.¹³. Zgodnie z tą uchwałą Dyrektor JGN powołał w październiku 2008 r. Komisję ds. wskazywania osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu na lokal mieszkalny¹⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 65-66)

1. Zasób i gospodarowanie mieszkaniem komunalnymi gminy

Opis stanu
faktycznego

1.1. W zarządzie JGN pozostawały nieruchomości mieszkalne i użytkowe będące własnością lub współwłasnością Gminy, w szczególności mieszkania komunalne, lokale socjalne oraz pomieszczenia tymczasowe, wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 29-30)

Według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r., JGN zarządzał 10 169 lokalami mieszkalnymi. W kolejnych latach liczba lokali ulegała zmniejszeniu (łącznie o 164 lokale, tj. o 1,6%) do 10 005 lokali na dzień 30 czerwca 2018 r.

⁸ Dalej: Zarządzenie w sprawie procedur windykacji.

⁹ Miasto na prawach powiatu, dalej: Miasto lub Zabrze.

¹⁰ Podstawą utworzenia JGN była uchwała nr XLIV/537/05 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 12.09.2005 r.

¹¹ Nadanym uchwałą nr XLV/561/05 Rady Miejskiej w Zabrzu z 17 października 2005 r., zmienionym uchwałą nr. IV/42/07 Rady Miejskiej w Zabrzu z 15 stycznia 2007 r. i uchwałą nr XXV/264/16 Rady Miasta Zabrze z 16 maja 2016 r.

¹² Dalej: zasady wynajmu.

¹³ Przyjęte na mocy ww. uchwały nr XXXII/329/04 w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Zabrze.

¹⁴ Zarządzenie nr JOFGN.0161.ZD-50/08 z dnia 7 października 2008 r., zmienione Zarządzeniem Nr JGN.0130.ZD.75.2016 z dnia 25 października 2016 r.

Zmiany w liczbie lokali zarządzanych przez ZGM w tym okresie były następujące:

- liczba mieszkań komunalnych uległa zmniejszeniu z 9 351 do 8 954, tj. o 397 (4,2%),
- liczba lokali socjalnych uległa zwiększeniu z 804 do 1 032, tj. o 228 (28,4%),
- liczba pomieszczeń tymczasowych uległa zwiększeniu z 14 do 19, tj. o pięć (35,7%).

(dowód: akta kontroli, str. 29-30)

1.2. Według stanu na koniec 2015 r. liczba lokali wolnych, tzw. pustostanów w zasobie zarządzanym przez JGN wynosiła 243 (2,2% tego zasobu). Na koniec 2016 r. liczba pustostanów wynosiła 218 (2,4%), a na koniec 2017 r. liczba ta uległa zwiększeniu i wynosiła 286 (2,8% zasobu). Tendencja ta utrzymywała się w 2018 r. Na koniec I półrocza 2018 r. liczba pustostanów wynosiła 294 (2,9% zasobu), z których 76 lokali przeznaczonych było do sprzedaży, 15 do rozbiórki, a 171 do remontu..

Powodem wzrostu liczby pustostanów w latach 2017-2018 (I półrocze) było zwiększenie liczby lokali przygotowanych do sprzedaży w drodze przetargu oraz przewidzianych do remontu z przeznaczeniem na lokale socjalne.

(dowód: akta kontroli, str. 29-30)

1.3. W latach 2015-2018 (I półrocze) liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie komunalne z zasobu mieszkaniowego pozostającego w zarządzie JGN zmniejszyła się o 2 525 (z 9 157 do 6 632 tj. o 27,6%). JGN nie gromadził danych dotyczących liczby osób oczekujących na mieszkanie socjalne lub na pomieszczenie tymczasowe. Dane w tym zakresie znajdowały się w UM Zabrze.

(dowód: akta kontroli, str. 105)

1.4. Wnioski o przydział i dane dotyczące oczekiwania na mieszkanie dla wszystkich typów mieszkań były gromadzone w UM Zabrze.

1.5. Zgodnie z *zasadami wynajmu*, JGN w przypadku poszczególnych rodzajów mieszkań odpowiadał w procedurze przydziału lokali za:

- weryfikację wniosku i uprawnień do lokalu, dla lokali komunalnych, doprowadzenie do zawarcia umowy na remont lokalu i nadzorowanie jej wykonania, zawarcie umowy najmu lokalu,
- zawarcie umowy najmu, w przypadku lokali socjalnych oraz pomieszczeń tymczasowych.

(dowód: akta kontroli, str. 31-66)

W badanej próbie 40 spraw, dotyczących przydziału lokali w latach 2015-2018 (I półrocze)¹⁵, najdłuższy czas oczekiwania na mieszkanie komunalne wyniósł 20 lat i 10 miesięcy, a najkrótszy wyniósł 3 miesiące. Dla lokali socjalnych było to odpowiednio 15 lat i 8 miesięcy oraz 1 miesiąc, a dla pomieszczeń tymczasowych 5 lat i 8 miesięcy oraz 1 miesiąc.

Kierownik Referatu Zasiedleń i Najmu Lokali w JGM wyjaśniła, że najistotniejszym powodem wydłużania czasu oczekiwania na lokale komunalne był brak zainteresowania ze strony mieszkańców wystawianymi do zasiedlenia mieszkaniami, co wynikało z nieodpowiadającej konkretnym osobom lokalizacji, nieodpowiednich parametrów technicznych (np. układ pokoi, powierzchnia lokalu) lub zbyt wysokich niezbędnych nakładów na remont.

(dowód: akta kontroli, str. 31-59, 64)

¹⁵ Po 10 spraw z każdego roku, przy czym w każdym roku było to siedem spraw dotyczących mieszkania komunalnego, dwie dotyczące lokalu socjalnego oraz jedna dotycząca pomieszczenia tymczasowego.

1.6. W każdym z badanych przypadków, po wskazaniu przez Urząd osoby uprawnionej do zawarcia umowy najmu wybranego lokalu, JGN postępował zgodnie z obowiązującymi zasadami wynajmu, tj.:

- w przypadku każdego z 28 mieszkań komunalnych umowę zawarto z osobą, która posiadała najniższy numer na liście oczekujących i wyraziła zainteresowanie danym lokalem,
- z ośmioma osobami posiadającymi zapewnienie¹⁶ Urzędu Miasta do zawarcia umowy na najem lokalu socjalnego takie umowy zostały zawarte i mieszkańcy zasiedlili wskazane mieszkania,
- w przypadku pomieszczeń tymczasowych nie doszło do zasiedleń i zawarcia umów z żadną z czterech osób posiadających zapewnienie Urzędu Miasta do zawarcia umowy najmu - w dwóch przypadkach powodem był zgon, a w dwóch nie ustalono aktualnego miejsca pobytu zainteresowanych.

(dowód: akta kontroli, str. 60-64)

W każdej z 40 spraw objętych badaniem JGN prawidłowo zweryfikował uprawnienia wnioskodawców do najmu lokalu należącego do mieszkaniowego zasobu Gminy Zabrze.

(dowód: akta kontroli, str. 60-64)

1.7. Każdorazowo, w zbadanych 36 przypadkach, przestrzegane były terminy na jakie mogły być zawierane umowy w zależności od rodzaju mieszkania, a realizacja umów zawieranych na czas oznaczony – trzy lata, które dotyczyły lokali socjalnych, była monitorowana.

(dowód: akta kontroli, str. 60-64)

1.8. Zasady wynajmu wymagały, aby sprawy związane z opiniowaniem wniosków osób ubiegających się o przydział lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych były opiniowane przez Społeczną Komisję Mieszkaniową¹⁷, spełniały zatem wymóg art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy w zakresie podania takich spraw społecznej kontroli. W badanej próbie ww. komisja pozytywnie zaopiniowała w sposób przewidziany w obowiązującym ją regulaminie wnioski osób ubiegających się o przydział czterech lokali socjalnych (w pozostałych czterech przypadkach przydziały lokali socjalnych następowały na podstawie wyroków sądów powszechnych). Ponadto, Komisja ds. wskazywania osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu na lokal mieszkalny powołana i działająca w JGN wyrażała zgodę w przypadku przydziału każdego z badanych 28 mieszkań komunalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 60-66)

1.9. W okresie objętym kontrolą do JGN nie wpłynęła żadna skarga dotycząca przydzielania mieszkań z mieszkaniowego zasobu Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 21)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

¹⁶ Zawarcie umowy najmu lokali socjalnych następuje na podstawie zapewnienia spisania umowy najmu wystawionego przez właściwy wydział Urzędu.

¹⁷ Komisja powołana Uchwałą Rady Miejskiej w Zabrzu Nr XXXVI/410/05 z dnia 17.01.2005 r.

2. Finansowe aspekty gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2015 r. JGN wydatkowała na utrzymanie zasobu mieszkaniowego 43 402,3 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu finansowego po zmianach. W 2016 r. była to kwota 45 405,3 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu. W 2017 r. wydatkowano 44 990,5 tys. zł (99,5% planu), a w I półroczu 2018 r. 31 565,7 tys. zł (64,7% planu na 2018 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 67-68)

2.2. Realizacja planu finansowego przez JGN nie była w sposób odrębny objęta prognozami w wieloletnich programach gospodarowania zasobem na lata 2013-2017 oraz 2018-2022. W ww. planach ujęto zbiorcze kwoty wydatków na zadania dotyczące gospodarki mieszkaniowej realizowane przez trzy podmioty: Urząd Miasta Zabrze, JGN i Zarząd Budynków Mieszkaniowych Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z o.o., z siedzibą w Zabrzu¹⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 11-18)

2.3. JGN – jako jednostka budżetowa – realizowała zadania ze środków budżetowych, przekazywanych na podstawie uchwał budżetowych Rady Miasta Zabrze.

(dowód: akta kontroli, str. 11-18)

2.4. Badanie 40 spraw dotyczących przydziału mieszkań z zasobu mieszkaniowego Gminy wykazało, że kwoty czynszów dla najemców ustalone w podpisanych umowach były zgodne z przepisami ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, założeniami wieloletnich programów gospodarowania zasobem na lata 2013-2017 oraz 2018-2022, a także uchwałami w sprawie zasad wynajmowania lokali oraz zarządzeniami Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Zabrze¹⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 60-64)

2.5. W JGN nie dokonywano w okresie objętym kontrolą obniżek czynszu wynikających z okoliczności innych niż ustalone w zarządzenie Prezydenta w sprawie stawki czynszu, które dotyczyły położenia oraz wyposażenia budynku i lokalu.

(dowód: akta kontroli, str. 178-181)

2.6. Zaległości z tytułu odpłatności za najem lokali mieszkalnych (wraz z ogrodami) na koniec lat objętych kontrolą wynosiły: 57 677,1 tys. zł w 2015 r., 61 109,1 tys. zł w 2016 r., 62 995,2 tys. zł w 2017 r. i 62 523,9 tys. zł²⁰ na dzień 30 czerwca 2018 r. Zaległości wzrosły w tym okresie w stosunku do kwoty zaległości na koniec 2015 r. o 8,2%. Zaległości na 30 czerwca 2018 r. były niższe niż na dzień 31 grudnia 2017 r.²¹ W JGN następował systematyczny spadek tempa wielkości zadłużenia dotyczącego lokali mieszkalnych²², z 3 671,6 tys. zł w 2015 r. do 1 628,7 tys. zł w 2017 r. i 959,9 tys. zł w I półroczu 2018 r., na co wpływ miały m.in. niżej opisane²³

¹⁸ Dalej: ZBMTBS. Obszarem jego działania były wspólnoty w mieszkaniowe z udziałem Miasta, które powierzyły zarządzanie nieruchomością wspólną tej spółce oraz lokale komunalne w tych nieruchomościach, które zostały obciążone prawem użytkowania na rzecz spółki oraz budynki prywatne pozostające w posiadaniu spółki.

¹⁹ Zarządzenie nr 202/ZN/2015, dalej: zarządzeniem Prezydenta w sprawie stawki czynszu.

²⁰ Z tej kwoty zaległości powyżej 12 miesięcy stanowiły 58 841,0 tys. zł, tj. 94,4%.

²¹ 62 840,9 tys. zł.

²² Mieszkania +ogrody.

²³ W pkt. 2.7 niniejszego wystąpienia.

działania w celu wsparcia lokatorów w wychodzeniu z zadłużenia z tytułu opłat za wynajmowane lokale.

(dowód: akta kontroli, str. 185-189)

Postępowanie w celu dochodzenia zaległości regulowało Zarządzenie Dyrektora JGN w sprawie procedur windykacji, w którym określono m.in., że:

- po stwierdzeniu istnienia zaległości za lokal mieszkalny, użytkowy, czy garaż, przekraczających dwa kolejne miesiące, pracownicy Punktów Obsługi Mieszkańców²⁴ wysyłają wezwanie do zapłaty z informacją o zaległości, z terminem płatności 14 dni od daty otrzymania pisma (§ 2 pkt 3);
- po upływie terminu do zapłaty oraz stwierdzeniu braku wpłaty zaległych należności, pracownicy POM-ów wysyłają do dłużnika ostateczne wezwanie do zapłaty z terminem płatności 7 dni od daty otrzymania wezwania (§ 2 pkt 4);
- po zarejestrowaniu sprawy pracownicy przekazują pełną dokumentację Radcy Prawnemu, który sporządza pozew do Sądu (§ 3 pkt 1);
- po uzyskaniu prawomocnego nakazu zapłaty, pracownik wzywa dłużnika do dobrowolnej zapłaty zasądzonej kwoty w terminie 14 dni (§ 3 pkt 7);
- po stwierdzeniu braku wpłaty, pracownik przygotowuje i kieruje wniosek do Komornika o wszczęcie egzekucji (§ 3 pkt 8);
- gdy egzekucja komornicza okazuje się bezskuteczna, na podstawie Postanowienia o umorzeniu egzekucji, sprawa zostaje bez biegu. Po upływie roku pracownik ponownie występuje z wnioskiem do Komornika o wszczęcie egzekucji (§ 4 pkt 10).

(dowód: akta kontroli, str. 190-198)

Spośród objętych badaniem spraw dotyczących zadłużenia 14 osób, których zaległości wynosiły łącznie 968,4 tys. zł (tj. 1,5% wszystkich zaległości na 30 czerwca 2018 r.), nakazami zapłaty objęto należności na kwotę 806,5 tys. zł (83,3%).

Egzekucją komorniczą objęto należności na kwotę 235,8 tys. zł (tj. 16,7% wszystkich objętych nakazami zapłaty), co biorąc pod uwagę umorzenia (w przypadku bezskuteczności egzekucji) powodowało, że w toku egzekucji, na dzień kontroli²⁵ były należności na kwotę 77,5 tys. zł (tj. 9,6% wszystkich objętych nakazami zapłaty).

(dowód: akta kontroli, str. 183-184)

We wszystkich 14 przypadkach badanych spraw dotyczących przeterminowanych należności, pozwy na łączną kwotę 382 014,02 zł składano do sądu po upływie od 76 do 603 dni po upływie terminu zapłaty ww. należności wynikającego z ostatecznego wezwania o zapłatę. W sprawie przyczyn powstałych opóźnień Dyrektor wyjaśnił: *Pozwy kierowane były do Sądu z opóźnieniem ze względu na ich ilość oraz na brak środków na opłacenie wpisów sądowych. (...) Jednostka przekazując sprawy do Sądu zwraca uwagę na fakt by nie doszło do przedawnienia roszczenia i takie sprawy kierowane są w pierwszej kolejności. (...) Wnioski o wszczęcie egzekucji do komornika Jednostka kieruje chronologicznie do posiadanych orzeczeń sądowych. W każdej zakwestionowanej sprawie dłużnik posiada kilka wyroków, a do komornika kierowane są sprawy według kolejności w jakich zostały wydane. Jeżeli egzekucja zostaje zakończona kierowany jest następny wyrok lub nakaz. Natomiast jeżeli egzekucja komornicza jest*

²⁴ Dalej: POM

²⁵ 7 sierpnia 2018 r.

bezskuteczna, w takich przypadkach szczegółowo analizowana jest każda przyczyna bezskuteczności.(...) W przypadku kierowania spraw do komornika duży wpływ mają również ograniczenie środków na windykację oraz ilość posiadanych przez dłużników prawomocnych orzeczeń sądowych. Każdy wniosek do komornika wiąże się z opłaceniem zaliczek na koszty postępowania egzekucyjnego. W miarę możliwości staramy się jak najczęściej kierować wnioski tym bardziej, że obowiązują nas również terminy przedawnień roszczeń zasądzonych.

(dowód: akta kontroli, str. 183-184, 199-204, 238-256)

W odniesieniu do pozostałej części ww. zaległości (powstałych w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r.) w wys. 161,8 tys. zł nie złożono do sądów pozwów o zapłatę. Dyrektor uzasadnił to brakiem środków finansowych na prowadzenie windykacji. Ponadto podał, że: *w związku z ograniczonymi środkami finansowymi, sprawy przygotowywane są i kierowane do Sądu za okresy dłuższe niż wskazują procedury przyjęte, tak aby nie doszło do przedawnienia. Drugim powodem była Abolicja, która weszła w życie na podstawie Uchwały nr XXII/230/16 Rady Miasta Zabrze z dnia 11 lutego 2016 r. w sprawie szczególnego trybu umarzania należności pieniężnych za lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Zabrze. (...) We wszystkich wykazanych sprawach kolejne pozwы zostaną złożone w najbliższym czasie i żadne z niezasądzonych roszczeń nie uległo przedawnieniu.*

(dowód: akta kontroli, str. 183-184, 189-204, 238-256)

Zaniechanie działań windykacyjnych dotyczących niezapłaconych należności 13 dłużników (92,9% badanych) na łączną kwotę 556,8 tys. zł (57,5% objętych badaniem) lub ich wykonywanie ze zwłoką, co dotyczyło niezapłaconych należności trzech dłużników²⁶ (21,4% badanych) na łączną kwotę 47,5 tys. zł (4,9% objętych badaniem) opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli, str. 238-256)

W 13 na 14 przypadków spraw objętych badaniem przebiegu windykacji zaległości²⁷, wystąpiono o eksmisję i uzyskano wyroki eksmisyjne z prawem do lokalu socjalnego. W przypadku jednego dłużnika²⁸, mieszkającego bezumownie w lokalu socjalnym²⁹, nie występowano o eksmisję. Dyrektor wyjaśnił m.in., że dłużnik ten został eksmitowany z lokalu wcześniej zajmowanego z całą rodziną, tj. żoną, córką i wnukami do lokalu socjalnego. Jeden z wnuków był osobą niepełnosprawną. W momencie eksmisji były najemca był już emerytem. Po wygaśnięciu umowy najmu lokalu socjalnego, jednostka nie podjęła dalszych działań eksmisyjnych ponieważ lokal zajmowany był przez osoby małoletnie, a także emeryta, którym przysługuje zgodnie z przepisami prawo do lokalu socjalnego. Jak zaznaczył Dyrektor, w takich przypadkach, powołując się także na zasady współżycia społecznego, z reguły Sąd orzeka o przyznaniu lokalu. W stosunku do dłużników prowadzona jest skuteczna egzekucja z tym, że ściągnięte należności dotyczą poprzedniego lokalu.

(dowód: akta kontroli, str. 238-256)

²⁶ Z których wobec dwóch zaniechano także wyżej opisanych działań windykacyjnych.

²⁷ Badaniem objęto należności 14 dłużników z tytułu zaległości czynszowych z mieszkań komunalnych na dzień 30 czerwca 2018 r.

²⁸ Któremu przypisano kod 89001868.

²⁹ Zajmował lokal socjalny od 20 października 2008 r., przy czym umowa wygasła 12 października 2009 r.

2.7. W latach objętych kontrolą w JGN, na podstawie uchwał Rady Miasta oraz zarządzenia Prezydenta, podejmowano działania w celu wsparcia lokatorów w wychodzeniu z zadłużenia z tytułu opłat za wynajmowane lokale, realizując:

- Program zamiennego świadczenia rzeczowego (odpracowanie) - na podstawie Zarządzenia nr 762/ZN/2012 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu umożliwiającego wykonanie zobowiązania z tytułu czynszu i innych opłat za korzystanie z lokali mieszkalnych na rzecz Miasta Zabrze w formie zamiennego świadczenia rzeczowego oraz zarządzeń wykonawczych Dyrektora JGN z 2013 r. W latach 2015-2018 (I półrocze) JGN podpisał w ramach programu 145 umów na świadczenie zamienne, na podstawie których odpracowano 58 636 godzin, a odpracowana kwota wyniosła 552,3 tys. zł,
- Szczególny tryb umarzania należności pieniężnych za lokale mieszkalne (abolicja czynszowa) - na podstawie uchwały nr XXII/230/16 Rady Miasta Zabrze z dnia 11 lutego 2016 r. w sprawie szczególnego trybu umarzania należności pieniężnych za lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Zabrze³⁰ oraz Zarządzenia nr 20/ZN/2016 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie powołania zespołu doradczego do spraw szczególnego trybu umarzania należności pieniężnych za lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Zabrze. Dnia 16 marca 2016 r. Dyrektor JGN wydał Zarządzenie Nr 0161.ZD.15.2016 w sprawie ustalenia szczegółowych procedur dotyczących umarzania należności pieniężnych za lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Zabrze. Załącznikiem do ww. zarządzenia był regulamin obowiązujący pracowników JGN realizujących to zadanie. W latach 2016-2018 (I półrocze) przeprowadzono dwa nabory wniosków, w ramach których zawarto 1 305 porozumień z dłużnikami na spłatę do końca 2018 r. zaległości w kwocie 3 289,7 tys. zł, z której do dnia 31 stycznia 2018 r. dłużnicy zapłacili kwotę 2 127,9 tys. zł (tj. 64,7%). Kwota należności umorzona przez JGN w latach 2016-2018 (I półrocze) wyniosła 4 830,4 tys. zł.
- Rozłożenie należności na raty na podstawie uchwały Nr XLV/508/17 Rady Miasta Zabrze z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Zabrze lub jego jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg, a także niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym³¹. Dnia 13 czerwca 2018 r. Dyrektor JGN wydał Zarządzenie nr JGN.0130.ZD.32.2018 w sprawie zastosowania ulg w płatnościach z tytułu czynszu, najmu i opłat niezależnych od właściciela, kosztów sądowych oraz kaucji zabezpieczających, za wynajem lokali i dzierżawę gruntów będących własnością Gminy miejskiej Zabrze, którym wprowadził regulamin dla pracowników JGN realizujących przedmiotowe zadanie. Do końca czerwca 2018 r. rozpatrzono 3 014 wniosków, na podstawie których rozłożono na raty zaległości w kwocie 9 055,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 176-177)

³⁰ Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 17 lutego 2016 r. poz. 1157, treść część zapisów § 5 uchwały została zmieniona Uchwałą Nr XLIX/504/17 Rady Miasta Zabrze z dnia 13 listopada 2017 r. (Dz. Urz. WS z dnia 22 listopada 2017 r. poz. 6215).

³¹ Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 8 września 2017 r. poz. 4820.

2.8. Zadania dotyczące wypłaty odszkodowań z tytułu niedostarczenia przez Gminę Zabrze mieszkania socjalnego, na podstawie wyroków sądowych, realizował w okresie objętym kontrolą Urząd Miasta.

(dowód: akta kontroli, str. 11-18)

2.9. W okresie objętym kontrolą do JGN nie wpłynęły skargi od obywateli na wysokość czynszów.

(dowód: akta kontroli, str. 21)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 10 osób (71% próby), których zaległości łącznie wynosiły 174,5 tys. zł nie występowało o wznowienie egzekucji po roku od jej umorzenia, pomimo takiego wymogu zawartego w § 4 pkt 10 zarządzenia w sprawie procedur windykacji.

(dowód: akta kontroli, str 184)

2. W przypadku zadłużenia dwóch lokatorów (14% próby) nie wystawiono wezwań do zapłaty po uzyskaniu prawomocnych nakazów zapłaty na kwotę 60,3 tys. zł. Zgodnie z § 3 pkt 7 zarządzenia w sprawie procedur windykacji po uzyskaniu prawomocnego nakazu zapłaty, pracownik Referatu Windykacji i Egzekucji wzywa dłużnika do dobrowolnej zapłaty zasądzonej kwoty w terminie 14 dni.

(dowód: akta kontroli, str 184)

3. Z badanych spraw 14 dłużników, dla ośmiu³² (57%) JGN uzyskała prawomocne nakazy zapłaty na łączną kwotę 213,5 tys. zł, przy czym nie występowało do komornika o wszczęcie egzekucji. Zgodnie z § 3 pkt 8 zarządzenia w sprawie procedur windykacji po stwierdzeniu braku wpłaty, pracownik RWE przygotowuje i kieruje wniosek do Komornika o wszczęcie egzekucji.

(dowód: akta kontroli, str 184)

4. W przypadku ośmiu dłużników³³ (57% próby) których zaległości wynosiły 108,5 tys. zł, do dnia kontroli (7 sierpnia 2018 r.) nie podejmowano działań windykacyjnych dotyczących kolejnych zaległości powstałych po okresie objętym pozwem³⁴, pomimo że przekraczały one wysokość czynszu za dwa kolejne miesiące. Zgodnie z § 2 pkt 3 ww. zarządzenia po stwierdzeniu zaległości przekraczających dwa kolejne miesiące pracownicy POM-ów wysyłają wezwania do zapłaty z informacją o zaległości, z terminem płatności 14 dni.

(dowód: akta kontroli, str 184, 189-204)

5. W przypadku niezapłaconych należności trzech dłużników³⁵ (21% próby) na łączną kwotę 47,5 tys. zł wezwania do zapłaty kierowano ze zwłoką, tj. po upływie od 364 do 609 dni od terminu powstania dwumiesięcznych zaległości powstałych po okresie objętym ostatnim pozwem, co było niezgodne z § 2 pkt 3 ww. zarządzenia, który stanowił, że po stwierdzeniu istnienia zaległości za lokal mieszkalny, użytkowy, czy garaż, przekraczających dwa kolejne miesiące, pracownicy wysyłają wezwanie do zapłaty z informacją o zaległości, z terminem płatności 14 dni od daty otrzymania pisma.

(dowód: akta kontroli, str 184)

³² Którym nadano kod: 99018415, 55002536, 66065786, 66066722, 77033924, 9000631, 40070376 oraz 20254895

³³ Którym nadano kod: 55002536, 29000637, 66065786, 66066722, 77033924, 89001399, 89001868 oraz 59000215

³⁴ Tj. po 30 kwietnia 2015 r.

³⁵ Którym nadano kod: 99018415, 79000631 oraz 40070376

W sprawie opisanych powyżej nieprawidłowości Dyrektor wyjaśnił: (...) w najbliższym czasie zostaną zmienione procedury windykacyjne tak, aby dostosować je do posiadanych środków finansowych oraz możliwości kadrowych. Nie zastosowane we wszystkich przypadkach procedury windykacyjne w żaden sposób nie wpłynęły na wynik istniejącego zadłużenia, gdyż w większości dotyczyły przypadków wieloletnich dłużników w stosunku do których egzekucja była i jest w większości bezskuteczna.

(dowód: akta kontroli, str. 189-204)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

3. Stan techniczny mieszkaniowego zasobu gminy

Opis stanu
faktycznego

3.1. Na dzień 30 czerwca 2018 r. w zarządzie JGN pozostawało 628 budynków mieszkalnych. Według danych wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Zabrze na lata 2018-2022³⁶, w zasobie gminy Zabrze nie było budynków wymagających prac remontowych w celu zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców³⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 29)

Badaniem kontrolnym objęto 15 ksiąg obiektów budowlanych pozostających w zarządzie JGN (2,4% ww. budynków zarządzanych przez JGN), z których w 11 znajdowały się wyłącznie mieszkania komunalne, w dwóch znajdowały się mieszkania komunalne i lokale socjalne, w jednym mieszkania komunalne i mieszkanie chronione, a w jednym pomieszczenia tymczasowe. Wiek budynków objętych badaniem zawierał się w przedziale od 65 do 138 lat³⁸. Stwierdzono, że JGN prowadził książki obiektów budowlanych wymagane art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego dla wszystkich objętych badaniem budynków, stosując wzór ustalony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego³⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 107-168)

3.2. Do każdej z ww. ksiąg dołączono protokoły z kontroli obiektów. Żaden z budynków, których książki obiektu były objęte badaniem, nie był wyposażony w system klimatyzacji lub własną kotłownię i nie posiadał świadectwa charakterystyki energetycznej, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków⁴⁰. Do ksiąg obiektów nie były załączone dokumenty, o których mowa w art. 60 Prawa budowlanego (dokumentacja budowy i dokumentacja powykonawcza, decyzje dotyczące obiektu, a w razie potrzeby także instrukcje obsługi i eksploatacji obiektu, instalacji i urządzeń związanych z budynkiem). Dyrektor JGN wyjaśnił, że przyczyną braku świadectw charakterystyki energetycznej był brak wystarczających środków finansowych na ich sporządzenie. Wyjaśnił ponadto, że JGN otrzymała dokumentację nieruchomości od poprzednich zarządców, a koszty odtworzenia pełnej dokumentacji nieruchomości są znaczne. W związku z tym JGN uzupełnia

³⁶ Uchwała Rady Miasta Zabrze nr XLVI/515/17 z dnia 18 września 2017 r.

³⁷ Str. 9 programu dostępnego na stronie internetowej www.bip.um.zabrze.pl.

³⁸ Siedem budynków starszych niż 100 lat (w tym dwa z II połowy XIX w.), pięć starszych niż 80 lat oraz trzy budynki liczące po 65 lat.

³⁹ Dz. U. Nr 120, poz. 1134, zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie książki obiektu.

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1498 ze zm.

omawianą dokumentację jedynie podczas prowadzenia przebudowy lub rozbudowy budynków, kiedy wykonuje się inwentaryzację budowlaną.

(dowód: akta kontroli, str. 107-169)

3.3. W zakresie kompletności pozostałych danych dotyczących rodzaju obiektu i adresu, właściciela/zarządcy, zmiany właściciela/zarządcy, daty założenia/zamknięcia książki, danych ogólnych o obiekcie, planu sytuacyjnego wraz z granicami nieruchomości i przyłączami do sieci uzbrojenia terenu, protokołów kontroli i badań okresowych, remontów i przebudowy⁴¹ objęte badaniem książki obiektów budowlanych spełniały wymogi rozporządzenia w sprawie książki obiektu.

(dowód: akta kontroli, str. 107-167)

3.4. Każdy z 15 budynków, których książki obiektów objęto badaniem kontrolnym, był w latach 2015-2018 (I półrocze) poddawany wszystkim kontrolom okresowym w zakresie wymaganym art. 62 ust. 1. Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli, str. 107-167)

3.5. Nie wystąpiły przypadki zgłoszenia przez osoby zamieszkujące w budynkach, których książki obiektu poddano kontroli, o dokonaniu ingerencji lub naruszeń powodujących, że niespełnione były warunki określone w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli, str. 107-167)

3.6. Kontrole okresowe stanu technicznego budynków objętych badaniem przeprowadzane były przez osoby, których kwalifikacje odpowiadały wymogom art. 62 ust. 4-6 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli, str. 107-166)

3.7. Weryfikacja protokołów z kontroli okresowych stanu technicznego w badanej próbie 15 budynków zarządzanych przez JGN wykazała, że nie zostały wykonane zalecenia wykonania remontów w 10 budynkach (66% próby), które zostały opisane w w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli, str. 70-104, 107-166)

3.8. W okresie objętym kontrolą do JGN nie wpłynęła żadna skarga dotycząca stanu technicznego budynków.

(dowód: akta kontroli, str. 21)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie zostały wykonane zalecenia wykonania remontów w 10 z 15 budynków, których książki obiektów poddano weryfikacji (66% próby), a najczęściej występujący zakres niewykonanych remontów to: klatka schodowa (osiem budynków), schody wewnętrzne (siedem budynków), elewacja (trzy budynki), dach (dwa budynki), kominy (dwa budynki), wykonanie izolacji przeciwwilgociowej (dwa budynki). W przypadku czterech budynków poddanych w trakcie kontroli oględzinom stwierdzono, że JGN nie wykonał zaleceń z przeglądów stanu technicznego dotyczących: odnowienia ścian klatek schodowych (dwa budynki⁴²), wymiany stolarki okiennej (jeden budynek⁴³) i naprawy schodów zewnętrznych

⁴¹ Wymogi § 5 ust. 1 pkt a, b, e, f oraz ust. 2 (częściowo tj. w zakresie danych ogólnych o obiekcie), ust. 3 i ust. 4 rozporządzenia w sprawie książki obiektu.

⁴² 11 listopada 102 oraz Goethego 22.

⁴³ Pośpiecha 17.

(jeden budynek⁴⁴). Ponadto, w jednym budynku⁴⁵ zdewastowana była instalacja odgromowa. Naprawa instalacji odgromowej oraz schodów została wykonana dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli, str 70-104, 107-166)

W sprawie przyczyn niewykonania części zaleceń zawartych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego budynków Dyrektor JGN wyjaśnił, że dysponuje ograniczonymi środkami finansowymi na remonty, przy czym *w przypadku stwierdzenia, iż budynek lub jego część znajduje się w nieodpowiednim stanie technicznym Jednostka podejmuje natychmiastowe działania zmierzające do usunięcia przyczyny zagrożenia życia, zdrowia lub bezpieczeństwa mieszkańców nieruchomości*. Ponadto wyjaśnił że: *JGN na bieżąco zleca uzupełnianie brakujących elementów instalacji odgromowej w nieruchomości przy ul. Legnickiej 17 w ramach „Umowy na wykonanie prac konserwacyjnych w zakresie instalacji elektrycznych w nieruchomościach wchodzących w skład Miasta Zabrze zgodnie z zakresem prac - część pierwsza”*. W dniu 10 lipca 2018 r. wystawiono ostatnie zlecenie na naprawę instalacji odgromowej, uzupełnienie brakujących elementów, które zostało wykonane w dniu 12 lipca 2018 r. (...). Braki w instalacji odgromowej w dniu 24 lipca 2018 r. stwierdzone podczas wizji na nieruchomości w obecności Kontrolera Najwyższej Izby Kontroli mogą świadczyć o przywłaszczaniu tychże elementów przez mieszkańców nieruchomości celem ich spieniężenia.

(dowód: akta kontroli, str. 98-104, 167-169)

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁶, wnosi o:

1. Zapewnienie niezwłocznego podejmowania działań w celu egzekwowania należności z tytułu najmu lokali mieszkalnych.

2. Podjęcie działań mających na celu wykonywanie zaleceń z kontroli okresowych stanu technicznego budynków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla 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 Najwyższej Izby Kontroli.

⁴⁴ Legnicka 17.

⁴⁵ Legnicka 17.

⁴⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., zwana dalej *ustawą o NIK*.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Katowice, dnia 27 września 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Mariusz Podolski
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....