



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-009-01/2014

P/14/104

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/104 – Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
<i>Kontroler</i>	Jerzy Baranek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88076 z dnia 01 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Oświęcim, ul. Zaborska 2, 32-600 Oświęcim (dalej: Miasto lub Urząd)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Janusz Chwierut - pełniący funkcję Prezydenta Miasta (wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów do wykonywania zadań i kompetencji Prezydenta Miasta Oświęcimia) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli w latach 2011-2013 Gmina nie zaspokoiła wzrastającego zapotrzebowania wspólnoty samorządowej na lokale socjalne oraz potrzeb na pomieszczenia tymczasowe.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Liczba lokali socjalnych będących w zasobach Miasta wzrosła w tym okresie tylko o jeden lokal mimo, że w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Oświęcim na lata 2009-2013 zakładano ich wzrost o 15 lokali. Zasób ten zaspokajał około 52 % potrzeb w tym zakresie. Liczba pomieszczeń tymczasowych była na tym samym poziomie i zaspokajała zaledwie od 15,7% w 2011 r. do 19% w 2013 r. Okres oczekiwania na eksmisję, liczony od daty otrzymania wyroku sądu przez Urząd Miasta, wynosił przeciętnie cztery lata i dwa miesiące.

Z powodu braku lokali socjalnych oraz pomieszczeń tymczasowych nie umożliwiono wykonania wyroków orzekających o eksmisji lokatorów, w szczególności w 2011 r. 192 wyroków, w 2012 r. 179 wyroków i w 2013 r. 175 wyroków.

W badanym okresie z tytułu niezabezpieczenia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych Miasto poniosło koszty w kwocie 242,8 tys. zł.

¹ 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Poziom zaspokojenia potrzeb gminy w zakresie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych – źródła i rzetelność wiedzy o posiadanych zasobach i potrzebach

W latach 2011-2013 liczba lokali socjalnych zwiększyła się z 341 na koniec 2010 r. do 342 lokali na koniec 2013 r., tj. wzrosła zaledwie o jeden lokal socjalny. Na tym samym poziomie utrzymywała się liczba pomieszczeń tymczasowych, tj. ośmiu pomieszczeń. W badanym okresie pozyskano 66 lokali, z tego w wyniku naturalnego ruchu ludności 41 lokali, zakupu 10 kontenerów mieszkalnych oraz przeznaczenia z zasobów komunalnych 15 lokali o niższym standardzie na lokale socjalne. Ewidencję zasobów mieszkaniowych Miasta prowadził Zarząd Budynków Mieszkaniowych w Oświęcimiu (ZBM), który był jednostką utworzoną przez Miasto do zarządzania zasobami mieszkaniowymi.

Zapotrzebowanie na lokale socjalne wynosiło: w 2011 r. 648 lokali, w 2012 r. 644 lokali oraz 662 lokale w 2013 r. Stąd stopień zaspokojenia tych potrzeb wahał się od 52% do ok. 53 %. Natomiast zapotrzebowanie na pomieszczenia tymczasowe wyniosło odpowiednio: 51 pomieszczeń, 50 pomieszczeń i 42 pomieszczenia, zatem stopień zaspokojenia tych potrzeb wahał się zaledwie od 16% do 19%.

Z powodu braku lokali socjalnych na 31 grudnia 2011 r. 141 wyroków eksmisyjnych nie zostało zrealizowanych, na koniec grudnia 2012 r. pozostawało 129 tego typu wyroków niezrealizowanych oraz 133 wyroki niezrealizowane pozostawały 31 grudnia 2013 r. Brak pomieszczeń tymczasowych przeciętnie w każdym kontrolowanym roku uniemożliwiał eksmisję orzeczoną w 47 wyrokach.

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. nie zrealizowano 2 wyroków wydanych do 2000 r. (w jednym przypadku dłużnik spłaca zaległości, w drugim przypadku z powodu brak lokalu socjalnego o odpowiedniej powierzchni), 96 wyroków wydanych w latach 2001-2010 oraz 35 wyroków wydanych w latach 2011-2013.

(dowód: akta kontroli str. 28-32)

W badanym okresie Urząd nie prowadził badań i analiz w zakresie zapotrzebowania na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe. Według pełniącego funkcję Prezydenta Oświęcimia, źródłem wiedzy w tym zakresie były wnioski mieszkańców o przydział lokali socjalnych, wyroki eksmisyjne oraz wnioski komorników sądowych o wskazanie pomieszczeń tymczasowych, a ankietowanie i prowadzenie innych badań nie poszerzyłoby wiedzy w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 145-147)

Rejestr wpływających do Urzędu wniosków/wyroków o eksmisję w sposób rzetelny prowadził Wydział Mienia Komunalnego Miasta, oddzielnie dla wyroków eksmisyjnych orzekających o uprawnieniu do lokalu socjalnego oraz orzekających o braku takiego uprawnienia. Rejestry prowadzone były odrębnie w formie książkowej. Podawana była w nich m.in.: data wpływu wniosku, oznaczenie wierzyciela - umożliwiającą identyfikację zasobu mieszkaniowego z jakiego miała być przeprowadzona eksmisja, liczba osób zamieszkujących w lokalu, z którego ma być przeprowadzona eksmisja, adres, sygnatura akt, znak sprawy, adres wskazanego lokalu socjalnego, jego powierzchnia użytkowa, liczba pokoi oraz okres na jaki zawarto umowę.

Podinspektor odpowiedzialna za prowadzenie rejestru wniosków/wyroków o eksmisję oraz sporządzanie list oczekujących na przydział lokali socjalnych wyjaśniła, że weryfikuje listę osób oczekujących na przydział lokali socjalnych oraz wnioski o eksmisję, m.in. kontaktując się z Urzędem Stanu Cywilnego oraz Wydziałem Spraw Obywatelskich. Po otrzymaniu informacji dokonuje stosownych zapisów i korekt.

Przedłożona do kontroli dokumentacja zawierała wnioski o potwierdzenie osób zameldowanych w lokalu objętym eksmisją, a w przypadku zgonu osoby podlegającej eksmisji naniesiono stosowną adnotację na wyroku oraz w rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 33-37, 139-143, 193)

1.2. Strategia gminy wobec problemu niedoboru lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych

Strategię Miasta w zakresie zaspokojenia potrzeb na lokale socjalne zawarto w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Oświęcim na lata 2009-2013, przyjętym przez Radę Miasta Oświęcim w dniu 25 lutego 2009 r.². Podano w nim m.in., że:

- bazę mieszkaniową gminy stanowią: 43 budynki mieszkalne (z których tylko dwa budynki spełniają wymagania norm budowlanych, 6 wymaga rozbiórki, a 5 kapitalnego remontu) oraz 1 620 lokali mieszkalnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych;
- z uwagi na trwającą sprzedaż mieszkań i wyburzenia, stan ilościowy mieszkaniowego zasobu gminnego ulega systematycznemu zmniejszeniu. W latach 2002-2008 zasób ten zmniejszył się z 3 450 lokali do 2 055 lokali mieszkalnych, spośród których wydzielono 341 lokali socjalnych;
- liczba lokali socjalnych w latach 2009-2013 miała wzrosnąć z 341 do 356 lokali,
- szacowano, że dla pełnego zaspokojenia potrzeb w latach 2009-2013 zabraknie około 475 lokali socjalnych;
- od 2010 r. nie będą przydzielane lokale socjalne w budynkach nowo wybudowanych (typu komunalnego) oraz o podwyższonym standardzie;
- Gmina nie będzie budowała nowych budynków dla wydzielenia w nich lokali socjalnych, jeżeli udział zewnętrznych źródeł finansowania będzie mniejszy niż 40% kosztów ich budowy;
- zwiększenie liczby lokali socjalnych w latach 2009-2013 miało nastąpić m.in. poprzez przekwalifikowanie komunalnych lokali mieszkalnych o niepełnym standardzie (poprzez wskazywanie aktualnym najemcom zamiennych lokali pełnostandardowych, poprawiających ich warunki mieszkaniowe), nabywanie i przejmowanie budynków i lokali będących własnością innych podmiotów i adaptację powierzchni mieszkalnych na lokale socjalne, nabywanie i budowanie budynków na obrzeżach miasta, których wszystkie lokale spełnią wymogi lokali socjalnych, wynajem lokali mieszkalnych lub nabywanie ich na własność od różnych podmiotów dysponujących mieszkaniami. W programie nie określono liczby lokali, jakie zamierza uzyskać Miasto w ramach tych działań.

Kontrolującemu nie przedłożono materiałów stanowiących podstawę opracowania przedmiotowego programu, w tym analizy ekonomicznej nakładów i efektów przyjętych i odrzuconych rozwiązań. Potrzeby remontowe w budynkach i w mieszkaniach komunalnych na lata 2009-2013 określono na kwotę 12.700 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 38-57)

Dyrektor ZBM wyjaśnił, że z uwagi na długi czas, jaki upłynął od daty sporządzenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Oświęcim na lata 2009-2013 brak jest dokumentów stanowiących podstawę jego opracowania.

(dowód: akta kontroli str. 164-165)

W okresie objętym kontrolą na budownictwo socjalne lub inne działania zmierzające do zaspokojenia potrzeb w zakresie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych zaplanowano i wydatkowano ogółem 718,7 tys. zł, z tego w 2011 r. 162,9 tys. zł (remont lokali socjalnych do zasiedlenia), w 2012 r. 452,7 tys. zł (zakup 10 kontenerów do zamieszkania - 398,9 tys. zł oraz 53,8 tys. zł - remont lokali socjalnych do zasiedlenia) i 103,1 tys. zł w 2013 r. (remont lokali socjalnych do zasiedlenia). Źródłem finansowania powyższych zadań były środki własne, zaplanowane w budżecie Miasta na dany rok budżetowy. Efektem podjętych działań był m.in. remont: 12 lokali socjalnych, 8 pomieszczeń tymczasowych, 8 pomieszczeń chronionych oraz zakup 10 kontenerów mieszkalnych.

² Uchwała Nr XLIII/475/09 Rady Miasta Oświęcim z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Oświęcim na lata 2009-2013.

W badanym okresie Miasto nie podejmowało działań w celu pozyskania dodatkowych środków na budowę i remont lokali socjalnych oraz pomieszczeń tymczasowych. Działania takie podejmowało w latach 2009-2010 r., występując do Banku Gospodarstwa Krajowego o udzielenie finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat do budowy budynku, w wyniku którego miało powstać 16 lokali socjalnych. W tym celu złożono:

- wniosek z 30 września 2009 r. o udzielenie wsparcia w kwocie 660,0 tys. zł,
- wniosek z 17 marca 2010 r. o udzielenie wsparcia w kwocie 404,4 tys. zł,
- wniosek z 27 września 2010 r. o udzielenie wsparcia w kwocie 404,4 tys. zł dla inwestycji o nakładach w wysokości 2.022 tys. zł - w I etapie wniosek nie został zakwalifikowany do udzielenia finansowego wsparcia. Następnie Bank Gospodarstwa Krajowego pismem z 2 czerwca 2011 r. poinformował Urząd, że wniosek został zakwalifikowany w części wnioskowanej kwoty wsparcia, tj. w wysokości 111,4 tys. zł, jednak Urząd jeszcze w styczniu 2011 r., tj. po otrzymaniu zawiadomienia o niezakwalifikowaniu się do udzielenia wsparcia dla tej inwestycji, odstąpił od realizacji przedmiotowego zadania (wartość wyceniono na kwotę 2 022 tys. zł).

Wniosek z 29 września 2009 r. oraz 27 września 2010 r. z uwagi na małą liczbę uzyskanych punktów nie zostały zakwalifikowane do udzielenia finansowego wsparcia.

Miasto w dniu 14 marca 2014 r. ponownie wystąpiło do Banku Gospodarstwa Krajowego o dofinansowanie powyższego zadania w kwocie 548,0 tys. zł (całość zadania wyceniono na kwotę 1 826,5 tys. zł).

Pełniący funkcję Prezydenta Oświęcimia wyjaśnił, że przyznana kwota w wysokości 111 tys. zł w porównaniu z kosztem całościowym uniemożliwiła jego realizację.

(dowód: akta kontroli str. 72-88, 146-149)

Rada Miasta Oświęcim uchwałą z 27 listopada 2013 r. przyjęła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Oświęcim na lata 2014-2018.

W programie podano m.in., że:

- na 30 czerwca 2013 r. mieszkaniowy zasób miasta stanowiło 1 591 lokali mieszkalnych (w tym 50 wyłączonych z użytkowania ze względu na zły stan techniczny), spośród których wydzielono 341 lokali socjalnych, w tym 32 ze względu na niewłaściwy stan techniczny zostały wyłączone z eksploatacji, a osoby w nich zamieszkałe zostały przeniesione do innych lokali socjalnych, pozyskanych z zasobu lokali komunalnych;
- w latach 2009-2013 (do 30 czerwca) zasób mieszkaniowy miasta zmniejszył się z 2017 do 1591 lokali mieszkalnych (o 426 lokali);
- na 35 budynków będących własnością miasta oraz w zarządzie 7 wymaga wyburzenia, a 5 kapitalnego remontu. Z 35 budynków 9 posiada instalację c.o., 7 instalację gazową, a wiele mieszkań nie posiada łazienki (wspólne ubikacje);
- w latach 2014-2018 zakłada się wzrost zapotrzebowania na dodatkowe 157 lokali socjalnych;
- powiększenie zasobu lokali socjalnych, podobnie jak w programie na lata 2009-2013, będzie realizowane w szczególności poprzez m.in. przekwalifikowanie komunalnych lokali mieszkalnych o niepełnym standardzie poprzez wskazywanie aktualnym najemcom zamiennych lokali pełnostandardowych, poprawiających ich warunki mieszkaniowe; nabywanie i przejmowanie budynków i lokali będących własnością innych podmiotów i adaptację powierzchni mieszkalnych na lokale socjalne.

W programie założono, że liczba lokali socjalnych zwiększy się z 341 wg stanu na 31 grudnia 2013 r. do 360 na dzień 31 grudnia 2018 r. i zaspokoją one 50% potrzeb w tym zakresie.

Potrzeby remontowe i inwestycyjne w budynkach i w mieszkaniach komunalnych oszacowano na kwotę 16 470 tys. zł (w tym na remonty 10 470 tys. zł).

Kontrolującemu nie przedłożono materiałów stanowiących podstawę opracowania przedmiotowego programu, w tym analizy ekonomicznej (nakładów i efektów), przyjętych i odrzuconych rozwiązań. Projekt programu opracował Zespół powołany przez pełniącego funkcję Prezydenta Oświęcimia pod kierownictwem dyrektora ZBM.

Przewodniczący Zespołu (dyrektor ZBM) wyjaśnił, że:

- w pracach nad programem na lata 2014-2018 nie przeprowadzono szerokich analiz finansowych dotyczących rozszerzenia instytucji podnajmu lokali dla najemców lokali

- socjalnych, gdyż spółdzielnie mieszkaniowe oraz wspólnoty mieszkaniowe, z uwagi na uciążliwe zachowanie tych lokatorów, nie wyrażały zgody na podnajem dla nich lokali;
- budowa kontenerowych lokali socjalnych nie ma ekonomicznego uzasadnienia z uwagi na wysokie koszty eksploatacji. Kontenery zasilane są energią elektryczną, co w okresie zimowym generuje duże koszty.

(dowód: akta kontroli str. 58-70, 95, 165-166)

W latach 2011-2013 Urząd tylko w dwóch przypadkach wskazał pomieszczenia tymczasowe, pomimo że komornicy sądowi przedłożyli 17 wniosków (4 w 2011 r., 6 w 2012 r., 7 w 2013 r.) o wskazanie takich pomieszczeń w związku z zamiarem dokonania eksmisji. W pozostałych przypadkach odmówiono z uwagi na niedysponowanie wolnymi pomieszczeniami tymczasowymi, będącymi w zasobach gminy, bowiem dysponowano zaledwie ośmioma takimi pomieszczeniami. W 4 przypadkach komornicy sądowi zwrócili się o wskazanie noclegowni, schroniska lub innej placówki, w celu usunięcia dłużnika, któremu nie przysługiwało prawo do tymczasowego pomieszczenia oraz w 4 przypadkach, w których takie prawo przysługiwało.

Urząd przed udzieleniem odpowiedzi występował do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Oświęcimiu (MOPS), który zarządza miejską noclegownią o udzielenie informacji, czy noclegownia dysponuje wolnym miejscem. W przypadku braku miejsca, wnosił o jego zabezpieczenie i poinformowanie Urzędu, od kiedy będzie można zakwaterować osobę eksmitowaną. Po uzyskaniu stosownych informacji, Urząd informował komornika sądowego o możliwościach zakwaterowania osoby eksmitowanej, w tym wskazywał datę, od której będzie wolne miejsce. W przedłożonej do kontroli dokumentacji brak było informacji, czy dana osoba została eksmitowana do noclegowni – MOPS nie informował o tym fakcie Urzędu, a Wydział Mienia Komunalnego nie żądał takiej informacji. Podinspektor w ww. Wydziale wyjaśniła, że realizując wyrok eksmisyjny do noclegowni miejskiej w Oświęcimiu uzgadniała telefonicznie, czy osoby zgłosiły się do noclegowni oraz w niej zamieszkały, nie odnotowując tego faktu w dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 89-91, 144)

1.3. Efekty realizacji wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy

Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Oświęcim na lata 2009-2013 zakładał wzrost liczby lokali socjalnych z 341 na koniec 2008 r. do 356 lokali na koniec 2013 r. Tymczasem łączna liczba tych lokali zwiększyła się tylko o jeden lokal. Na dzień 31 grudnia 2013 r. w zasobach Miasta były 342 lokale socjalne, które zabezpieczały 51,7% potrzeb. Do pełnego zabezpieczenia potrzeb brakło 320 lokali (na koniec 2008 r. brakowało 308 lokali).

W latach 2011-2013 do Urzędu wpłynęło 91 wniosków o przydział lokali socjalnych, które spełniały kryteria określone w uchwałach Rady Miasta Oświęcimia, z tego:

- tylko dwóch wnioskodawców wpisano na listę osób oczekujących (po jednym w 2012 r. i 2013 r.),
- w 2011 r. z uwagi na słabą realizację wniosków, na listę oczekujących nie wpisano żadnego z 25 złożonych wniosków - § 21 ust. 9 i 10 załącznika do uchwały Nr XL/423/08 Rady Miasta Oświęcim z 29 grudnia 2008 r. w 2011 r.,
- 28 wniosków nie osiągnęło liczby punktów uprawniających do wpisu na listę oczekujących w danym roku,
- jeden wniosek stał się nieaktualny,
- 35 wniosków złożono po terminie wyznaczonym w § 20 ust. 3 ww. uchwały, tj. po 30 czerwca danego roku i były przewidziane do rozpatrywania w roku następnym. Wszystkie wnioski oczekiwały na realizację.

Pełniący funkcję Prezydenta Oświęcimia wyjaśnił, że:

- ograniczone środki finansowe Miasta miały wpływ na stopień zaspokojenia potrzeb lokalowych. Budżet Miasta w pierwszej kolejności zabezpiecza wydatki bieżące wszystkich jednostek organizacyjnych, w celu zapewnienia ciągłości ich działania oraz wydatki inwestycyjne ujęte w Wieloletniej prognozie finansowej Miasta;
- znaczną część środków finansowych pochłonęły zadania, które korzystały z zewnętrznego wsparcia finansowego. W latach 2009-2013 Miasto realizowało duże

inwestycje wraz z infrastruktura towarzyszącą, m.in.: przebudowę płyty rynku głównego, budowę Miejskiej Biblioteki Publicznej, przebudowę hotelu „Olimpijskiego” w Oświęcimiu, budowę kanalizacji oraz kompleksu boisk sportowych;

- przy tworzeniu budżetu Miasto kieruje się tym, iż finansowaniem należy objąć zadania, które służą wszystkim mieszkańcom miasta (m.in. drogi, opieka społeczna, oświata);
- przyznana kwota w wysokości 100 tys. zł na budowę budynku socjalnego, w porównaniu do całkowitego kosztu uniemożliwiła realizację tej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 92, 94, 146-149)

W latach 2011-2013 Miasto zrealizowało 42 wyroki eksmisyjne do lokali socjalnych (wszystkie były ujęte w rejestrze wyroków), z tego 12 w 2011 r., 21 w 2012 r. oraz 9 w 2013 r. Średni czas oczekiwania wierzyciela na realizację wyroku od jego:

- wydania do podpisania umowy wyniósł odpowiednio 5 lat i 9 miesięcy, 4 lata i 7 miesięcy oraz 5 lat i 2 miesiące,
- wpływu do Urzędu do podpisania umowy wyniósł odpowiednio 5 lat i 2 miesiące, 3 lata i 10 miesięcy oraz 3 lata i 5 miesięcy,

W latach 2011-2013 Miasto zrealizowało 24 wyroki eksmisyjne do pomieszczeń tymczasowych, z tego 7 w 2011 r., 6 w 2012 r. oraz 11 w 2013 r. Średni czas jaki upłynął od wpływu wniosku od komornika sądowego lub wyroku sądu (w przypadku lokali własnych Miasta) do podpisania umowy najmu lub złożonej przez Miasto propozycji (w przypadku rezygnacji z pomieszczenia tymczasowego przez osobę podlegającą eksmisji) wyniósł w 2011 r. - jeden rok, w 2012 r. – osiem miesięcy oraz jeden rok i trzy miesiące w 2013 r., natomiast czas oczekiwania wierzyciela na realizację wyroku (od wydania wyroku do podpisania umowy lub wskazania pomieszczenia tymczasowego przez Miasto (w przypadku rezygnacji z pomieszczenia tymczasowego przez osobę podlegającą eksmisji) wyniósł odpowiednio jeden rok i siedem miesięcy, jeden rok i sześć miesięcy oraz dwa lata i cztery miesiące.

Miasto nie realizowało dyspozycji zawartych w wyrokach eksmisyjnych wg kolejności ich wpływu do Urzędu, lecz przy ich realizacji uwzględniało wysokość odszkodowań jakie musiałoby zapłacić w przypadku niezapewnienia mieszkania, wysokość zadłużenia i szybkość jego wzrostu oraz wnioski wierzycieli, grup mieszkańców o przyspieszenie eksmisji z uwagi na nieodpowiednie zachowanie osób podlegających eksmisji z dotychczas zajmowanych lokali.

Od maja 2012 r. Wydział Mienia Komunalnego Urzędu sporządzał kartę informacyjną, w której podawał m.in. dane dotyczące osoby/osób podlegających eksmisji, ich pozycję na liście oczekujących oraz propozycje rozstrzygnięcia. Sposób załatwienia sprawy zatwierdzał pełniący funkcję Prezydenta. Na przedmiotowej karcie swoje uwagi zobowiązani byli nanieść również: sekretarz, skarbnik oraz wiceprezydenci Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 96-117)

Na dzień 31 grudnia 2013 r. z powodu niezapewnienia wystarczającej liczby lokali socjalnych albo pomieszczeń tymczasowych nie można było przeprowadzić eksmisji orzeczonej w:

- 133 wyrokach eksmisyjnych z prawem do lokalu socjalnego, z tego w dwóch wyrokach wydanych w latach 1996-2000, 96 wyrokach wydanych w latach 2001-2010 (w tym 64 wydanych w latach 2006-2010) oraz 35 wydanych w latach 2011-2013;
- 42 wyrokach eksmisyjnych bez prawa do lokalu socjalnego, z tego 24 wyrokach wydanych w latach 2001-2010 oraz 18 wyrokach wydanych w latach 2011-2013.

W badanym okresie gmina złożyła 60 ofert zawarcia umów najmu lokalu socjalnego, w tym 42 osobom/rodzinom podlegającym eksmisji na podstawie wyroków sądowych i 18 osobom/rodzinom na podstawie uchwał Rady Miasta. W żadnym przypadku nie było odmowy przyjęcia tych ofert. Do pełnego zabezpieczenia potrzeb brakowało 320 lokali socjalnych. Wzrost zapotrzebowania na te lokale, wynikał ze wzrostu liczby osób oczekujących na lokal socjalny na podstawie uchwał rady Miasta (wzrósł ze 168 w 2011 r. do 186 w 2013 r.) oraz wyroków eksmisyjnych (zapotrzebowanie z tego tytułu było na poziomie od 130 do 140 lokali). Natomiast zapotrzebowanie na pomieszczenia tymczasowe spadło z 51 do 42 (Miasto w swoich zasobach posiada tylko 8 takich pomieszczeń).

(dowód: akta kontroli str. 32-33)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie Miasto nie podjęło skutecznych działań w celu powiększenia bazy lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych mimo, że w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Oświęcimia na lata 2009-2013 zakładano ich wzrost o 15 lokali, tymczasem zasób ten wzrósł zaledwie o jeden lokal. Miasto w niewystarczającym stopniu realizowało obowiązek wynikający z postanowień art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³. W myśl postanowień tego artykułu, tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Pełniący obowiązki Prezydenta Oświęcimia w odpowiedzi na pytanie dotyczące znikomego wzrostu lokali socjalnych pomimo przyjęcia takiego założenia w programie na lata 2009-2013 wyjaśnił, że Miasto w pierwszej kolejności zaspokaja bieżące wydatki poszczególnych komórek organizacyjnych, a wydatki inwestycyjne obejmują w pierwszej kolejności zadania ujęte w wieloletniej prognozie finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 148)

2. Dopiero w wyniku złożenia skargi dotyczącej niezamieszkiwanego od końca 2008 r. lokalu socjalnego w Oświęcimiu przy ul. Sadowej 34 Wydział Mienia Komunalnego Urzędu w 2010 r. podjął działania zmierzające do wypowiedzenia przez ZBM umowy najmu, a Sąd Rejonowy w Oświęcimiu wyrokiem ze stycznia 2011 r. nakazał eksmisję z zajmowanego lokalu, która została zrealizowana w grudniu 2011 r. Skutkiem niewłaściwego gospodarowania tym zasobem, lokal ten przez ponad dwa lata nie był zamieszkiwany.

Dyrektor ZBM wyjaśnił, że kontroli zamieszkiwania w lokalach socjalnych dokonuje się m.in. w trakcie odczytów wodomierzy, przeglądu mieszkań w związku z podaniami najemców o przeprowadzenie remontów, zgłoszeń o naruszeniu zasad współżycia społecznego.

Przedstawione wyżej okoliczności wskazują zarówno na nieskuteczność kontroli zamieszkiwania lokatorów w lokalach socjalnych, jak również na brak skutecznego monitorowania aktualności potrzeby zapewnienia lokalu socjalnego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zauważyć należy, iż ponad 70% wyroków zaewidencjonowanych w Urzędzie dotyczyło eksmisji z lokali będących własnością Miasta, których lokatorzy nie wywiązali się ze swoich obowiązków. Wprawdzie zwłoka w przydzieleniu lokalu socjalnego nie powodowała ponoszenia przez Miasto kosztów odszkodowań, to jednak wieloletnie niewnoszenie opłat przez lokatorów dla których orzeczono eksmisję powodowało deficyt w przychodach na pokrycie kosztów utrzymania budynków Miasta.
2. NIK zwraca uwagę, że art. 44 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, zobowiązywał Miasto do dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Mimo to nie przedłożono do kontroli NIK analiz ekonomicznych oraz kalkulacji kosztów ponoszonych w związku z pozyskiwaniem, utrzymywaniem oraz niedoborem lokali socjalnych, a stanowiących podstawę opracowania zarówno Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Oświęcimia na lata 2009-2013, jak i Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Oświęcimia na lata 2014-2018. Ponadto Izba zwraca uwagę, że w kontrolowanym okresie zakupiono 10 lokali kontenerowych, podczas gdy z wyjaśnień Dyrektora ZBM wynika, że zakup i utrzymanie takich lokali jest nieekonomiczne. Sporządzenie takich

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 150

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

analiz i kalkulacji powinno się przyczynić się do wyboru najefektywniejszych rozwiązań, skutkujących racjonalnym pozyskaniem dodatkowych lokali i pomieszczeń tymczasowych, a także zabezpieczania warunków do bezzwłocznego wykonywania egzekucji orzeczonej przez sąd.

3. Niewystarczająca liczba lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych powodowała, że okres oczekiwania wierzycieli na realizację wyroków egzekucyjnych jest stosunkowo długi i wynosi od kilku do kilkunastu lat, np. nie zrealizowano dwóch wyroków sprzed 14 lat, 32 wyroków wydanych w okresie od 9 do 13 lat oraz 64 wyroków wydanych w okresie od 4 do 8 lat.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd Miasta Oświęcim latach 2011-2013 nie podjął skutecznych działań w celu pozyskania niezbędnych lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych.

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

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynął w 2012 r. jeden pozew sądowy o wypłatę odszkodowania na kwotę 9,2 tys. zł za niedostarczenie pomieszczenia tymczasowego oraz 69 wniosków o zapłatę odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego na ogólną kwotę 237,6 tys. zł z tego z tytułu niedostarczenia:

- lokalu socjalnego odpowiednio w poszczególnych latach: 23 wnioski na kwotę 62,9 tys. zł, 19 wniosków na kwotę 77,9 tys. zł oraz 18 wniosków na kwotę 71,2 tys. zł. W jednym przypadku Urząd podjął próbę zawarcia ugody oferując odszkodowanie w wysokości 2 tys. zł, podczas gdy poszkodowany żądał 4 tys. zł (wg stanu na koniec maja 2014 r. sprawa była w toku).
- pomieszczenia tymczasowego odpowiednio: 3 na kwotę 1,2 tys. zł, 4 na kwotę 22,3 tys. zł oraz 2 na kwotę 2,1 tys. zł.

Urząd wypłacił 242,8 tys. zł, z tego odszkodowania na kwotę 237,9 tys. zł, koszty sądowe w kwocie 2,3 tys. zł oraz odsetki w kwocie 2,6 tys. zł.

Urząd nie posiadał pisemnych procedur postępowania w zakresie wypłaty odszkodowań w związku z niewskazaniem lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego osobom uprawnionym.

Podstawą ustalenia roszczeń składanych przez wierzycieli były wyroki sądu o egzekucję oraz wnioski o wypłatę odszkodowań z załączoną do nich dokumentacją, tj. m.in. wyliczenia kosztów dla każdego zajmowanego lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego (koszt eksploatacji podstawowej, co, wody, ścieków, wywozu nieczystości, odpisu na remonty, wielkość wpłat lokatorów), noty księgowe oraz oświadczenia wierzycieli o nieuiszczeniu żadnej kwoty przez dłużników, a w przypadku wpłaty informacja o ich rozliczeniu. Spośród 75 objętych kontrolą wyroków egzekucyjnych z lat 2011-2013, na podstawie których wypłacono odszkodowania, w 17 przypadkach nie stwierdzono na tych wyrokach klauzuli prawomocności. W przedłożonej do kontroli dokumentacji brak było także:

- udokumentowania przez wierzyciela prawa własności do lokalu,
- dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie wizji lokalu przez pracowników gminy (m.in. w celu ustalenia stanu technicznego tego lokalu,
- faktu zamieszkania lokatorów,
- opinii dotyczącej wysokości czynszu za najem lokalu mieszkalnego, uwzględniającej powierzchnię użytkową, strukturę i usytuowanie lokalu, lokalizację budynku, stan techniczny i standard lokalu oraz stan techniczny budynku.

Wnioski o wypłatę odszkodowań (wraz z notami obciążającymi) były rejestrowane na dzienniku podawczym, a następnie przekazywane do Wydziału Finansowego, gdzie były rejestrowane w rejestrze faktur. Wydział Finansowy przedmiotowe wnioski wraz z załączoną dokumentacją przekazywał do Wydziału Mienia Komunalnego – Referat Gospodarki Lokalowej, który dokonywał weryfikacji prawidłowości naliczenia szkody. W przypadku stwierdzenia różnic, występowało do poszkodowanego o ich wyjaśnienie i przesłanie noty obciążającej z prawidłowo wyliczoną kwotą odszkodowania. Po ustaleniu faktycznej kwoty odszkodowania Referat Gospodarki Lokalowej kierował do Wydziału Finansowego pismo, w którym podawał kwotę odszkodowania, jaką należy przekazać poszkodowanemu. Dla Wydziału Finansowego pismo to było podstawą przekazania środków finansowych poszkodowanemu. Kwoty wykazane we wnioskach oraz notach księgowych wynikały z załączonych do tych wniosków dokumentów źródłowych oraz dowodów zgromadzonych przez Wydział Mienia Komunalnego.

Podinspektor odpowiedzialna za wypłatę odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego uprawnionym osobom wyjaśniła, że:

- 18 kwietnia 2011 r. przejęła dokumenty, które prowadziła osoba niepracująca już w Urzędzie i przyjęła dotychczas stosowane zasady za prawidłowe. Sąd orzekając eksmisję sprawdzał prawo poszkodowanego do własności lokalu.
- w toku kontroli zwróciła się do MSM „Budowlanka” w Oświęcimiu i PKP S.A. o przekazanie dowodów wskazujących, że odszkodowania wypłacono na podstawie wyroków posiadających klauzule prawomocności.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 118-138, 141-143, 150)

2.2. Sposób załatwiania roszczeń odszkodowawczych

W badanym okresie Miasto nie zawarło żadnej ugody sądowej na okoliczność zapłaty odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego. W jednym przypadku wierzyciel wystąpił (13 listopada 2012 r.) o zapłatę odszkodowania za opóźnienie dostarczenia lokalu socjalnego w wysokości 900 zł miesięcznie od 21 października 2012 r. do 21 czerwca 2013 r. Miasto odmówiło wypłaty odszkodowania. Uznało bowiem, że opłata za czynsz wynosiła 348,33 zł miesięcznie, a lokator przekazywał czynsz w wysokości 380 zł, stąd wierzyciel nie poniósł straty. Wierzyciel skierował sprawę do Sądu Rejonowego w Oświęcimiu i sprawa nie została rozstrzygnięta do dnia kontroli, tj. do 30 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 150)

W okresie objętym kontrolą Miasto zawierało na dany rok budżetowy porozumienia z poszkodowanymi podmiotami, tj. Międzyzakładową Spółdzielnią Mieszkaniową „BUDOWLANKA” w Oświęcimiu, PKP S.A., Wojskową Agencją Mieszkaniową Oddział Regionalny w Krakowie oraz Poczta Polska S. A. W załączniku do porozumienia poszkodowani zobowiązani byli podać nazwisko i imię dłużnika, adres zamieszkania, opis lokalu (liczba izb, powierzchnia użytkowa), należne odszkodowanie (wymiar opłat, ilość miesięcy, kwotę odszkodowania). Ponadto poszkodowany zobowiązany był, pod rygorem zwrotu otrzymanego odszkodowania wraz z ustawowymi odsetkami, złożyć oświadczenie, iż wyegzekwowanie należnego odszkodowania od osób zajmujących bez tytułu prawnego lokal nie przyniosło żadnych rezultatów. Zgodnie z porozumieniami wypłata należnych odszkodowań miała być realizowana w okresach kwartalnych na rachunek bankowy poszkodowanego, na podstawie noty obciążeniowej dołączonej do wniosku z terminem płatności 21 dni wystawionej w pierwszym miesiącu następnego kwartału za kwartał poprzedni, liczoną od dnia doręczenia noty, pod warunkiem braku spłaty odszkodowania przez osobę zajmującą lokal. Oświadczenie o braku wpłat od tej osoby miało być przedłożone Miastu przed wypłatą odszkodowania.

W porozumieniach tych, zawierane były na dany rok budżetowy, nie określono jakie dodatkowe dokumenty ma przekazywać poszkodowany poza obowiązkiem dołączenia do noty obciążeniowej aneksu o wysokości czynszów.

(dowód: akta kontroli str. 118-138)

2.3. Rzetelność realizacji wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli

Najwyższa Izba Kontroli w kwietniu 2007 r. przeprowadziła w Urzędzie kontrolę realizacji zadań w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w latach 2004-2006 oceniając pozytywnie ich realizację, pomimo stwierdzonych uchybień. W wystąpieniu pokontrolnym wniesiono o prowadzenie gospodarki remontowej zapobiegającej degradacji zasobu mieszkaniowego Gminy.

W odpowiedzi na wnioski pokontrolne Urząd podał m.in., że potrzeby remontowe budynków i lokalnych mieszkalnych ustala ZBM na podstawie oceny stanu technicznego budynków pozostających w jego zarządzie. Ze względu na ograniczone środki finansowe realizowane są jedynie najpilniejsze remonty, awarie i remonty pustostanów. W opracowywanym wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2008-2013 zostaną wytyczone kierunki w dziedzinie remontów zasobu Miasta oraz zasad hierarchizacji i wyboru przedsięwzięć remontowych i modernizacyjnych.

W badanym okresie na remonty zasobów mieszkaniowych Miasta wydatkowano w 2011 r. 2 490 tys. zł, 2012 r. 2 691 tys. zł oraz 2 469 tys. zł w 2013 r., a na 2014 r. zaplanowano 2 450 tys. zł (w latach 2004-2006 na ten cel wydatkowano odpowiednio 1 613 tys. zł, 1 654 tys. zł oraz 1 990 tys. zł). Wyremontowano m.in. 56 pustostanów, wymieniono 275 okien w lokalach mieszkalnych, instalację elektryczną w 55 lokalach, wymieniano i remontowano instalację sanitarną, centralnego ogrzewania oraz instalację gazową

(dowód: akta kontroli str. 155-163, 167-171, 181-194)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nie włączaniu do akt m.in.: wyroków z klauzulą prawomocności, prawa do lokalu, informacji o faktycznym zamieszkiwaniu osoby podlegającej eksmisji, tj. dokumentów niezbędnych do ustalenia wysokości odszkodowań z tytułu niezabezpieczenia lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego osobom objętym wyrokiem eksmisji. Brak tych dokumentów świadczy o braku rzetelności postępowania przy gromadzeniu dokumentów, mogących stanowić podstawę przy ustalaniu wysokości należnego odszkodowania.

Podinspektor odpowiedzialna za wypłatę odszkodowań z tytułu nie dostarczenia lokalu socjalnego uprawnionym osobom wyjaśniła, że przejmując prowadzenie spraw w dniu 18 kwietnia 2011 r. od osoby poprzednio zatrudnionej na tym stanowisku uznała, iż dotychczasowe zasady prowadzenia dokumentacji były prawidłowe.

(dowód: akta kontroli str. 143)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, ocenia działalność Urzędu w zakresie ustalania i wypłaty odszkodowań w związku z niezapewnieniem przez Miasto lokali socjalnych lub pomieszczeń tymczasowych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁵, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

- 1) podjęcie skutecznych działań w celu zwiększenia zasobu lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz zmierzających do skrócenia okresu oczekiwania na realizację wyroków eksmisyjnych, a w tym realizację Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Oświęcim na lata 2014-2018,
- 2) prowadzenie akt poszczególnych spraw w sposób umożliwiający ustalenie wysokości odszkodowań związanych z roszczeniami właścicieli lokali objętych eksmisją lokatorów, którym Miasto nie zabezpieczyło wskazanego lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i 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 wykorzystania uwag i 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.

Kraków, dnia czerwca 2014 r.

Kontroler
Jerzy Baranek
Główny specjalista kp.

.....